STATSMAKTERNA
OCH
DE STATLIGA AKTIEBOLAGEN

(with an English summary)

Av

RUNE TERSMAN

A.B. NORDISKA BOKHANDELN
STOCKHOLM

STATSMAKTERNA
OCH
DE STATLIGA
AKTIEBOLAGEN

(with an English summary)

STATSMAKTERNA
OCH
DE STATLIGA AKTIEBOLAGEN

(with an English summary)

AKADEMISK AVHANDLING

som med tillstånd av Humanistiska fakulteten vid Stockholms Högskola för vinnande av filosofisk doktorsgrad framställes till offentlig granskning å högskolans lärosal B, Norrtullsgatan 2, lördagen den 28 februari 1959 kl. 10 f. m.

AV

RUNE TERSMAN
FIL. LIC.

A.B. NORDISKA BOKHANDELN
STOCKHOLM

MEIJELS BOKINDUSTRI - HALMSTAD 1959

INNEHÅLL

FÖRORD 9

I INLEDNING 11

Den statliga affärsverksamhetens organisatoriska struktur och huvudformer 11

Principiellt grundade utredningar rörande statens företagsformer 20

Socialiseringsnämnden — Utredningar inom det socialdemokratiska partiet under åren 1948-52 — 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna

Utredningar, motionärer och författare, som i övrigt anfört synpunkter på statens företagsformer 30

Statsbaneekonomikommissionens förslag rörande statens järnvägar — Utredningar, som förordat aktiebolagsformen — Utredningar, som förordat formen som affärsdrivande verk — Utredningar, som förordat den vanliga ämbetsverksformen — Riksdagsmotioner rörande de affärsdrivande verkens ställning — Av skilda författare framförda synpunkter på valet av verksamhetsform för de statliga företagen

Undersökningens uppläggning 45

Ämnets avgränsning — Undersökningens genomförande — Källmaterialets omfattning och bearbetning

II DE STATLIGA BOLAGENS TILLKOMST OCH ALLMÄNNA STÄLLNING 53

Utvecklingen i stort 53

Den statliga affärsverksamhetens historiska bakgrund och de affärsdrivande verkens tillkomst — Valet av aktiebolagsformen som statlig verksamhetsform

Utveckligens närmare innebörd 61

Utvecklingens innebörd med hänsyn till verksamhetens omfattning och inriktning — Utvecklingens innebörd med hänsyn till verksamhetens organisation — De statliga bolagens allmänna ställning

Grunderna för statsmakternas inflytande på de statliga bolagens verksamhet 70

Inflytande på grund av innehav av aktier — Inflytande på grund av speciallagstiftning — Inflytande på grund av långfristiga lån och regelbundna finansiella bidrag

Den huvudsakliga arten och fördelningen av statsmakternas uppgifter rörande bolagen 81

Uppgifternas art — Grundlagarnas huvudprinciper för funktionsfördelningen mellan Kungl Maj:t och riksdagen — Funktionsfördelningen mellan Kungl. Maj:t och riksdagen med avseende på de statliga bolagen

Den organisatoriska fördelningen av de på Kungl. Maj:t ankommande uppgifterna mellan departementen och vissa centrala ämbetsverk 87

Fördelningen mellan de olika departementen — Uppgifternas delegering till vissa centrala ämbetsverk

Förvaltningen av statens aktier; statskontorets uppgifter 92

Redovisningen av statens inkomster från bolagen — Fonden för statens aktier och statskontorets uppgifter

III STATSMAKTERNAS ÅTGÄRDER I RÄTTSLIGA OCH FINANSIELLA FRÅGOR RÖRANDE BOLAGEN 98

Allmänna principer för statsmakternas handläggning av lagstiftnings- och finansieringsfrågor 98

Lagstiftningsfrågor — Finansieringsfrågor

De statliga bolagens speciella förhållanden 101

Statsmakternas fastställande av allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet — Statsmakternas medverkan i bolagens finansiering — Åtgärdernas omfattning

Kungl. Maj:ts beredningsåtgärder 112

Omständigheter som föranlett Kungl. Maj:ts förslag — Förberedande utredningar — Remissyttranden — Kungl. Maj:ts beredningsåtgärder i övrigt

Frågornas behandling i riksdagen 125

Materialets omfattning — Propositionernas yrkanden — Av propositionerna föranledda motioner — Utskottsbehandlingen — Kamrarnas debatter och beslut

Kungl. Maj:ts verkställighetsåtgärder och övriga uppgifter 135

Statsmakternas fastställande av allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet — Statsmakternas medverkan i bolagens finansiering

IV STATSMAKTERNAS FORTLÖPANDE LEDNING AV BOLAGENS FÖRVALTNING 143

Allmänna principer för Kungl. Maj:ts ledning av förvaltningens arbete . . 143

De statliga bolagens speciella förhållanden 146

Statens representation på bolagsstämman 150

Bolagsstämmans betydelse och arbetsformer — Förfarandet inom departementen och departementschefens direktiv till ombudet — Förhållandena rörande de under vissa verk hörande bolagen

De enskilda aktieägarna i vissa av monopolbolagen och representantskapet i AB Aerotransport 158

Bakgrunden till anordningen med de enskilda aktieägarna i monopolbolagen — Tillkomsten av representantskapet i AB Aerotransport — Erfarenheterna av representantskapets verksamhet

Valet av styrelseledamöter 171

Departementens val av styrelseledamöter — Riksdagens inflytande i bolagens styrelser — Verkens val av styrelseledamöter

Departementens övriga inflytande 181

Inflytandets karaktär — Underhandsinflytandets omfattning — Ärendenas handläggning

Verkens övriga inflytande. Organiserat samarbete mellan verken och bolagen 199

Järnvägsstyrelsens bolag — Vattenfallsstyrelsens bolag — Det speciella samarbetet mellan vattenfallsstyrelsen och Motala ströms kraft AB

V STATSMAKTERNAS KONTROLL 208

Allmänna principer för statsmakternas kontroll rörande förvaltningen . . 208

De statliga bolagens speciella förhållanden 212

Revision enligt aktiebolagslagen 214

Granskning genom riksdagens revisorer och statens sakrevision 217

Vissa indirekta granskningsmöjligheter för riksdagens revisorer och statens sakrevision — Riksdagens revisorers granskning av AB Trafikrestauranger — Statens sakrevisions utredning rörande AB Aerotransport — Ifrågasatta utvidgningar av riksdagens revisorers och statens sakrevisions granskningsrätt

Riksdagens revisorer och monopolbolagen 221

Olof Olssons i Kullenbergstorp motion till 1922 års riksdag — Lithanders interpellation vid 1926 års riksdag — Monopolkontrollutredningens betänkanden år 1928 — Propositionerna om AB Vin- & spritcentralen och

AB Svenska tobaksmonopolet till 1930 års riksdag — Frågans behandling vid 1929 och 1930 års riksdagar; — Statsrevisorernas motioner till 1939 års riksdag

Riksdagens revisorer och de Kungl. teatrarna 233

Riksdagens revisorers anmärkningar till 1928 års riksdag — Riksdagens revisorers anmärkningar till 1930 och 1933 års riksdagar

Ifrågasatt granskningsrätt för statens sakrevision i samband med dess inrättande 235

Frågan om riksdagens revisorers och statens sakrevisions granskningsrätt under senare år 238

Gardells och Werners motion rörande riksdagens revisorers granskningsrätt till 1944 års riksdag — Wistrands och Törnqvists motioner rörande statens sakrevisions granskningsrätt till 1945 års riksdag — Riksdagens revisorers framställning till 1947 års riksdag — 1948 års revisionsutredning — Riksdagens revisorers uttalande till 1951 års riksdag — Wistrands interpellation vid 1952 års riksdag

Den konstitutionella kontrollen 249

Konstitutionsutskottets granskning av statsrådens ämbetsåtgärder — Interpellationer och enkla frågor

VI SAMMANFATTNING 259

ENGLISH SUMMARY 265

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING 269

FÖRORD

De akademiska studier, vilkas avslutning denna avhandling utgör, har av författaren bedrivits jämsides med verksamhet som tekniker, administratör och utredare inom den offentliga förvaltningen. Det är väl därför föga överraskande, att jag till slut sökt förena de båda sidorna av min verksamhet genom att till ämne för avhandlingen välja ett problemkomplex hämtat från det praktiska verksamhetsområdet. Att det just blev statens företagsformer och särskilt de statliga aktiebolagen, som kom att bli föremål för mina forskningar, sammanhänger emellertid i hög grad med att jag år 1953 utsågs till biträdande sekreterare åt den samma år av statsrådet och chefen för finansdepartementet tillsatta 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna.

Av utredningen erhöll jag till en början uppgiften att utföra en kartläggning av de helstatliga aktiebolagens förvaltning och verksamhet. Resultatet av detta arbete, som var relativt brett upplagt och även berörde bolagens interna förhållanden, framlades år 1954 som licentiatavhandling i statskunskap vid Stockholms högskola och publicerades sedermera efter vissa smärre omarbetningar i serien statens offentliga utredningar (SOU 1956:6, Statsägda aktiebolag i Sverige).

Efter att under en mellanperiod ha varit sysselsatt med andra uppgifter anförtroddes jag i början av år 1957 av nämnda utredning uppgiften att utarbeta en studie rörande statsmakternas relationer till de statliga aktiebolagen. Det preliminära resultatet av detta arbete framlades i stencilerad form för utredningen under våren och försommaren år 1958. Sedan utredningen för sin del beslutat, att inte publicera hela det material det här var fråga om, medgavs jag rätt att begagna sagda material såsom underlag för en akademisk avhandling. Materialet har härefter varit föremål för en relativt omfattande överarbetning, varom utredningen successivt hållits underrättad.

Kombinationen avhandlingsförfattande och utredningsarbete har givetvis i detta liksom i andra fall medfört både fördelar och nackdelar. Även om engagemanget hos utredningen inneburit vissa begränsningar har emellertid fördelarna med detsamma klart övervägt över nackdelarna. Jag har därför an-

ledning att hysa stor tacksamhet till utredningens ordförande, landshövding *K. J. Olsson,* och övriga ledamöter för den hjälp engagemanget i utredningen inneburit för avhandlingsarbetet. Även till de personer i departement, verk och bolag, som genom välvilligt tillmötesgående underlättat insamlingen av källmaterialet vill jag i detta sammanhang rikta ett varmt tack.

En särskild anledning att betyga min tacksamhet har jag beträffande de personer, som direkt medverkat vid källmaterialets insamling och bearbetning samt vid avhandlingens utformning. Dessa personer är

byrådirektören, jur. kand., *Nils-Erik Brundell* och förste byråsekreteraren, pol. mag., *Birger Jensen* (statistisk bearbetning av riksdagstryck och skriftväxling, kritik av manuskript)

fru *Bojan Granmalm* (katalogisering av riksdagstryck),

fru *Ulla Rudenmark* och fru *Anna-Lisa Burtin* (utskrifter och råd rörande den stilistiska utformningen)

Vidare tackar jag mina akademiska lärare professor *Gunnar Heckscher* och numera landshövdingen *Elis Håstad* för värdefulla råd och uppmuntran under arbetets gång. Min hustru *Brita* har slutligen genom råd, hjälp och personligt stöd på många sätt underlättat arbetet med avhandlingens färdigställande.

Stockholm i december 1958.

RUNE TERSMAN

I

INLEDNING

Den statliga affärsverksamhetens organisatoriska struktur och huvudformer

Karakteristisk för utvecklingen efter vårt nuvarande statsskicks tillkomst är den betydande åsiktsförskjutning, som ägt rum rörande inriktningen av statens verksamhet. Medan statens uppgifter enligt tidigare betraktelsesätt borde begränsas till sådana områden som försvaret och rättsvården, har den uppfattningen successivt brutit igenom, att staten också bör ingripa på de ekonomiska och sociala områdena, även om delade meningar rått och alltjämt i viss mån råder om den lämpliga omfattningen och utformningen härav. I stigande omfattning har till följd av denna utveckling en affärsinriktad verksamhet blivit en statlig uppgift. Denna uppgift har i vissa fall anförtrotts särskilt inrättade organ, medan i andra fall en viss affärsinriktad verksamhet tillagts förvaltningsorgan, som även har andra uppgifter.

Det bör emellertid uppmärksammas, att en statlig affärsverksamhet i regel icke på samma sätt som enskild kan vara rent affärsmässigt inriktad. Samhällsaspekterna på verksamheten måste alltid — ehuru i varierande grad — spela större roll än vad som gäller för enskilda affärsföretag. I vissa fall är samhällsaspekterna på rörelsen så betydande, att det kan uppstå tveksamhet, huruvida en viss verksamhetsgren skall betraktas som affärsverksamhet eller som statlig verksamhet av allmän karaktär. De statliga förvaltningsorgan, som anförtrotts affärsinriktade uppgifter i sådan utsträckning att dessa klart överväger över vederbörande organs övriga uppgifter, betraktas i detta sammanhang som statliga affärsföretag.

Om man vill söka fastställa vilka organ, som är att betrakta som statliga affärsföretag, ställs man ofta inför betydande svårigheter, och man är ofta hänvisad till en bedömning i varje särskilt fall, huruvida de affärsmässiga aspekterna i verksamheten överväger över de mera samhällsinriktade. En betydelsefull omständighet vid denna bedömning är givetvis, huruvida det organ, som utövar verksamheten i fråga på något sätt erhållit en särställning i förhållande till förvaltningen i övrigt, vilken kan anses innebära ett mera officiellt erkännande av den övervägande affärsmässiga inriktningen av dess verksamhet. Så får särskilt efter 1911 års budgetreform anses vara förhållandet med de affärsdrivan-

de verken, d. v. s. för närvarande postverket, televerket, statens järnvägar, domänverket, statens vattenfallsverk, statens reproduktionsanstalt, försvarets fabriksverk och luftfartsverket.[1] Dessa kännetecknas bl. a. av att de i redovisningsavseende betraktas som särskilda fonder med egna inkomster, vilka i princip får användas till att bestrida utgifterna för verksamheten, innan någon inbetalning av överskottsmedel behöver ske till statsverket. Vidare har de affärsdrivande verken större frihet i personalfrågor än övriga verk. Medel till investeringar erhålls på vanligt sätt genom anslag, ehuru med mindre rigorösa bestämmelser om användningen än eljest. De affärsdrivande verken utgör dock icke från staten fristående rättssubjekt och är således liksom övriga statliga förvaltningsorgan skyldiga att åtlyda av Kungl. Maj:t utfärdade föreskrifter och underkasta sig den kontroll, som utövas av Kungl. Maj:ts och riksdagens särskilda kontrollorgan.

Då staten valt aktiebolagsformen för sin verksamhet innebär detta även ett erkännande av verksamhetens affärsmässiga inriktning. Med hänsyn härtill bör samtliga helt statsägda aktiebolag och deras dotterbolag anses som organ för statlig affärsverksamhet. I fråga om aktiebolag, där staten icke innehar samtliga eller nära nog samtliga aktier, kan emellertid viss tveksamhet uppstå. Denna tveksamhet hänför sig dock icke så mycket till frågan, huruvida verksamheten skall anses vara affärsmässigt inriktad utan snarare till om den får anses vara till övervägande grad statlig eller icke.

Att beträffande sistnämnda bolag dra en logiskt hållbar gräns mellan å ena sidan de bolag, som kan anses vara till övervägande grad kontrollerade av staten, och å andra sidan sådana, vari enskilda intressenters inflytande överväger över det, som staten utövar, torde vara förenat med stora svårigheter. Detta beror bl. a. på att statens inflytande kan grundas på flera olika omständigheter såsom aktieinnehav, lagstiftning och finansiella bidrag. Därtill kommer, att graden av det statliga inflytandet givetvis kan variera från en tidpunkt till en annan, vilket kan få till följd, att ett bolag i ett visst läge bör betraktas som övervägande statligt och vid ett annat tillfälle som övervägande kontrollerat av enskilda. Det kan därför ha sitt intresse att undersöka efter vilka principer man tidigare sökt avgränsa de statliga bolagen till en självständig grupp. Försök i denna riktning har bl. a. utförts av Marcus samt av 1948 års budgetutredning.

Marcus använder sig av beteckningen "statskontrollerade aktiebolag" och förstår därmed "i aktiebolagsform drivna företag, vilkas aktiekapital helt eller till viss del äges av staten eller där staten eller något statligt organ utan delägarskap i aktiekapitalet har ett bestämmande inflytande på ledningen eller en fort-

[1] Hit torde även i vissa avseenden kunna hänföras det under sjöfartsstyrelsen hörande Södertälje kanalverk.

löpande kontroll av verksamheten, eller som till staten överlåter viss del av sin vinst".[2]

1948 års budgetutredning å andra sidan använde sig av beteckningen "statsägda aktiebolag" och avsåg härmed "aktiebolag, hos vilka staten innehar mer än 50 % av aktiekapitalet samt röstmajoritet på bolagsstämman och som bedriva en verksamhet, som avses skola för framtiden stå under statligt inflytande". Om staten däremot förvärvat aktiemajoriteten i ett bolag såsom likvid för en fordran, såsom likvid för en skattebetalning (kvarlåtenskapsskatt) eller för att förvärva ett objekt för placering av vissa fondmedel, ansåg utredningen det statliga aktieinnehavet vara av tillfällig natur.[3]

Även *författaren* till detta arbete har *i en tidigare undersökning* gjort försök i samma riktning. Det ansågs därvid ändamålsenligt att göra en uppdelning av de statliga bolagen i två grupper alltefter graden av det statliga inflytandet i ifrågavarande bolag. Till den första gruppen bolag, som benämndes helstatliga, hänfördes därvid bolag vilka helt ägdes av staten samt bolag i vilka staten ägde aktiemajoriteten, medan en mindre del av aktiekapitalet av speciella skäl fått förvärvas av enskilda på sådana villkor, att staten vid behov kunde disponera även över dessa aktier. Till den andra gruppen, de halvstatliga bolagen, hänfördes därvid bolag, i vilka staten måste ta betydande hänsyn till enskilda intressenter, dock utan att det statliga inflytandet kunde anses underlägset det som de enskilda aktieägarna utövade.[4]

De tre definitionerna skiljer sig något från varandra. Den vidaste innebörden synes den av Marcus angivna definitionen ha. Denna innebär emellertid, att även bolag, vari det statliga inflytandet är relativt begränsat och klart underlägset det som utövas av enskilda, betecknas som statskontrollerade. Marcus betecknade sålunda exempelvis Trafik AB Grängesberg-Oxelösund, vari staten vid tidpunkten för hans undersökning ägde utse en styrelseledamot, såsom statskontrollerat.

Den av 1948 års budgetutredning angivna definitionen ger en snävare ram. Genom att definitionen uteslutande grundas på aktieinnehavet utesluts emellertid bolag, vari statens inflytande grundas på andra omständigheter. Detta är t. ex. fallet med de kungl. teatrarna. I dessa, som av budgetutredningen betecknas som "likställda" med statsägda bolag, utövar staten ett dominerande inflytande grundat på regelbundna finansiella bidrag.

Författarens egen definition synes kunna placeras någonstans mellan de två nämnda. Gentemot den kan visserligen invändas, att den medför gränsdrag-

[2] Marcus, M.: Organisationen av statskontrollerade affärsföretag i Sverige, SOU 1951:34, Bil. 6, s. 610.
[3] SOU 1952:45, s. 192.
[4] Statsägda bolag, s. 7.

ningssvårigheter, då man skall söka bestämma vilka bolag, som tillhör den ena eller andra gruppen, eller som överhuvudtaget bör medtagas. Den torde dock i högre grad än de två föregående motsvara vad som i allmänhet uppfattas under begreppet statligt bolag.

Att med ledning av det närmast föregående söka ange någon klar gränslinje mellan statligt respektive enskilt dominerade bolag låter sig sålunda knappast göra. Den gränslinje man konstruerar blir därför helt beroende av det syfte som den avses fylla. I det här aktuella fallet är syftet att bestämma, vilka statliga bolag undersökningen skall omfatta. Författaren har därvid funnit lämpligt begränsa undersökningen till sådana bolag, vari staten på grund av aktieinnehav, lagstiftning, finansiella bidrag eller på andra grunder utövar ett inflytande av varaktig karaktär, som är minst lika stort som det de övriga intressenterna tillsammans utövar. Dessa bolag betecknas i det följande som statliga. Bestämningen av vilka bolag som bör medtagas har skett med hänsyn till de förhållanden, som rådde i april 1958. Dotterbolagen har därvid ej ansetts böra medtagas, då de närmast får sägas utgöra en organisatorisk del av moderbolaget och gentemot statsmakterna inte intar en självständig ställning. Vidare har vissa under vattenfallsstyrelsen respektive järnvägsstyrelsen hörande bolag uteslutits, då statsförvärvet av desamma skett med tanke på, att bolagen skall gå i likvidation, och att deras verksamhet skall uppgå i den, som vederbörande verk bedriver.

I tabellerna 1 och 2 redovisas de bolag, som författaren efter en bedömning i varje särskilt fall med utgångspunkt från det förda resonemanget ansett bör omfattas av undersökningen. De i tabell 1 upptagna bolagen, vilka benämnts helstatliga, omfattar dels sådana bolag, som helt ägs av staten samt dels sådana, vari enskilda fått förvärva en mindre del av aktierna på sådana villkor, att staten vid behov har rätt att inlösa ifrågavarande aktier. I den andra tabellen över halvstatliga bolag har i första hand medtagits bolag, i vilka staten innehar halva aktiekapitalet eller mera. Vidare har till denna grupp hänförts bolag, där staten, utan att äga aktier i den angivna omfattningen, på annat sätt garanterats inflytande av en styrka, som minst motsvarar vad det skulle vara om staten innehade halva antalet av bolagets aktier.

I organisatoriskt avseende är utövandet av vissa av statens funktioner gentemot bolagen fördelat mellan vissa departement och ämbetsverk. För överskådlighets skull är bolagen i tabellerna redovisade under ifrågavarande departement och verk.

Med beteckningen "statliga bolag" förstås sålunda i fortsättningen de bolag som redovisas i ifrågavarande tabeller. Såsom framgår av tabellerna uppgår antalet helstatliga aktiebolag för närvarande (april 1958) till 28 och antalet halvstatliga till 13. Hänsyn har härvid som nämnts icke tagits till dotterbolag, som ägs av ifrågavarande bolag.

Affärsmässigt inriktad verksamhet inom den statliga förvaltningens ram förekommer — såsom antytts — i viss utsträckning även hos andra förvaltningsorgan än de affärsdrivande verken och de statliga bolagen. Exempel härpå utgör den försäkringsverksamhet, som bedrivs av riksförsäkringsanstalten, kommerskollegii förvaltning av statlig gruvegendom samt den tillverkning som förekommer vid vissa av försvarets verkstäder på uppdrag av enskilda. Vidare lämnar åtskilliga vetenskapliga och andra institutioner, såsom statens väginstitut, statens geotekniska institut, statens veterinärmedicinska anstalt, statens centrala frökontrollanstalt, statens lantbrukskemiska kontrollanstalt, statens provningsanstalt, statens skeppsprovningsanstalt, statens bakteriologiska laboratorium samt statens farmaceutiska laboratorium tjänster och nyttigheter åt enskilda enligt taxa.

De nyssnämnda förvaltningsorganen har emellertid icke erhållit någon egentlig särställning inom förvaltningen på samma sätt som de affärsdrivande verken, även om en ombildning till affärsdrivande verk eller t. o. m. till aktiebolag i vissa fall varit på tal. Deras taxor är vidare satta så, att inkomsterna av verksamheten i regel icke förslår att täcka driftutgifterna, varför årliga ekonomiska bidrag i regel krävs från statsmakternas sida för att verksamheten skall kunna upprätthållas. Samhällsintresset i verksamheten får därför anses vara så påtagligt att dessa förvaltningsorgan knappast till övervägande grad kan anses vara organ för statlig affärsverksamhet. Icke heller beträffande de organ, vilka handhar utlåning från statliga lånefonder, eller i fråga om riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap torde detta få anses vara fallet, även om dessa organs verksamhet ur tekniska synpunkter kan förefalla nog så affärsmässigt inriktad.

Den statliga verksamhet, som till övervägande grad får anses vara affärsmässigt inriktad, bedrivs sålunda — även om den affärsmässiga inriktningen av verksamheten givetvis i vissa fall kan diskuteras — huvudsakligast av de affärsdrivande verken samt av statliga aktiebolag. Ifrågavarande organ får därför betraktas som statliga företag och organisationsformen som affärsdrivande verk respektive aktiebolagsformen utgör till följd härav den statliga företagsamhetens huvudformer i vårt land. Den viktigaste skillnaden mellan dessa är otvivelaktigt att bolagen utgör fristående rättssubjekt, medan de affärsdrivande verken ingår i statsförvaltningens organisation som organ för Kungl. Maj:t och kronan. Av de nämnda företagsformerna kom affärsverksformen först till användning. Den kan sägas ha rötter ända från 1600-talet, medan bolagsformens användning som statlig företagsform i huvudsak kan förbindas med de sista årtiondena.

Frågan om dessa organisationsformers ändamålsenlighet ur olika synpunkter är med hänsyn till omfattningen av den statliga verksamhet, som bedrivs i de-

TABELL 1. **Helstatliga aktiebolag** (april 1958).

Företag	Aktiekapital			Antal styrelse-
	Totalt (1.000 kr)	Enskildas andel*		Totalt
		(1.000 kr)	%	
Kommunikationsdepartementet				
AB Transitotrafik	400			
Finansdepartementet				
AB Industrikredit	8.000	2.002	25	8
Luossavaara-Kiirunavaara AB	500.000	21.000	4	9
Nya system AB	500			8
AB Svenska tobaksmonopolet	30.000	1.000	3	8
Sveriges centrala restaurang AB	5.000	50	1	8
Sveriges kreditbank	60.000			9
AB Vin- & Spritcentralen	15.000	400	3	8
Jordbruksdepartementet				
AB Fjäråssand	100			3
Svenska lagerhus AB	5.000			5
Handelsdepartementet				
AB Ceaverken	1.900			6
Norrbottens järnverk AB	300.000			7
AB Oljetransit	1.000			4
Ruotivare gruv AB	400			2
AB Statens skogsindustrier	79.000			5
AB Statsgruvor	10.000			4
AB Svensk torvförädling	5.000			8
Svenska penninglotteriet AB	100			5
Svenska skifferolje AB	23.000			7
AB Tipstjänst	45			5
Pensionsstyrelsen				
AB Kurortsverksamhet	500,6			5
Järnvägsstyrelsen				
GDG Biltrafik AB	5.000			6
AB Gävle vagnverkstad	950			3
Stockholm-Rimbo järnvägs AB	3.750			5
Svenska lastbil AB	1.000			6
Svenska rederi AB Öresund	1.600			6
AB Trafikrestauranger	500			5
Vattenfallsstyrelsen				
Motala ströms kraft AB	2.347			5

* Från vissa smärre enskilda aktieinnehav av i detta sammanhang ovidkommande karaktär har bortsetts, jfr Statsägda bolag, s. 27. Avrundning har skett till jämna procenttal. Siffran för LKAB är preliminärt beräknad i avvaktan på lösensummans erläggande.

ordinarie ledamöter	Antal ordinarie revisorer		Styrelsens ordförande utsedd av **	Enskilda huvudintressenter
Därav utsedda av enskilda **	Totalt	Därav utsedda av enskilda **		
	1		Staten	
3	3	1	„	Skandinaviska banken, Göteborgs bank, Sveriges kreditbank samt Svenska handelsbanken
1	3		„	Trafik AB Grängesberg-Oxelösund
	5		„	
4	5	1	„	40 enskilda personer utsedda av Kmt
4	5	1	„	10 „ „ „ „ „
	4			
4	5	1	„	10 „ „ „ „ „
	1		„	
	2		„	
	2		„	
	3		„	
	2		„	
	2		„	
	3		„	
	2		„	
	2		„	
	2		„	
	3		„	
	2		„	
	2		„	
	3		„	
	2		„	
	2		„	
	2		„	
	2		„	
	3		„	
	2		„	

** Enligt bolagsordningarna och i vissa fall kompletterande avtal mellan aktieägarna.

TABELL 2. **Halvstatliga aktiebolag** (april 1958).

Företag	Aktiekapital			Antal styrelse-
	Totalt (1.000 kr)	Statens andel		Totalt
		(1.000 kr)	%	
Kommunikationsdepartementet				
AB Aerotransport	50.000	25.000	50	14
Sveriges radio AB	1.080	—	—	11
Ecklesiastikdepartementet				
Kungl. Dramatiska teatern AB	200	—	—	5
Kungl. Teatern AB	294	—	—	5
Handelsdepartementet				
AB Atomenergi	14.000	8.000	57	7
Järnvägsstyrelsen				
AB Dissousgas	300	150	50	4
Kalmar verkstads AB	1.505	1.123	75	5
AB Landtransport	600	287	47,8	5*
AB Nordisk biltjänst	175	84	48,0	
AB Svenska godscentraler	6.000	2.989	49,8	
Vattenfallsstyrelsen				
Bergeforsens kraft AB	5.400	3.240	60	5
AB Kattstrupeforsen	4.500	2.475	55	5
AB Umeforsen	1.500	750	50	5

* Styrelsen och revisorerna är gemensamma för de tre bolagen. Styrelsens ordförande utses av övriga styrelseledamöter utanför deras egen krets genom majoritetsval, eller om detta ej visar sig möjligt av Stockholms handelskammare. Den enskilde delägaren utgörs i samtliga tre bolag av Stockholms rederi AB Svea.

ordinarie ledamöter	Antal ordinarie revisorer		Styrelsens ordförande utsedd av **	Enskilda huvudintressenter
Därav utsedda av staten**	Totalt	Därav utsedda av staten**		
7	4	2	Staten	Svensk interkontinental lufttrafik AB. (SILA)
6	3	2	„	Enskilda radioindustrier och tidningsföretag samt folkrörelserna.
3	2	1	„	Enskilda personer
3	2	1	„	Enskilda personer
4	2—3	1—2	„	Ett flertal enskilda industrier
2	2	1	Alternerande staten o. ensk.	AB Gasaccumulator (AGA)
3	3	2	Staten	AB Svenska handelsbanken och Kalmar stad
2½	2*	1	opartisk*	Stockholms rederi AB Svea
3	3	2	Staten	Hammarforsens kraft AB
3	3	1½	„	Östersunds elektriska AB
3	2	1	„	Umeå stad

** Enligt bolagsordningarna och i vissa fall kompletterande avtal mellan aktieägarna.

samma en betydelsefull fråga. Denna fråga har också uppmärksammats under praktiskt taget hela den tid ifrågavarande verksamhet pågått, utan att man för den skull kan påstå, att debatten resulterat i några bestämda slutsatser rörande de krav en organisationsform för statlig företagsamhet bör uppfylla. Detta kan i stort sett sägas sammanhänga med svårigheten att i ifrågavarande verksamhet avgränsa de rent affärsmässiga synpunkterna från de mera samhällsbetonade.

Även om den hittillsvarande debatten sålunda icke inneburit någon definitiv bedömning av frågan om aktiebolagsformens ändamålsenlighet för statlig verksamhet, torde den ändå vara av ett visst intresse i detta sammanhang, inte minst med hänsyn till att de synpunkter, som därvid framförts, belyser de frågor, kring vilka det centrala intresset i detta arbete koncentrerar sig. I det följande lämnas därför en översiktlig redogörelse för denna debatt. Det bör betonas att någon fullständighet därvid icke eftersträvats, utan redogörelsen omfattar endast sådana inlägg, som ansetts ha spelat någon större roll i praktiken. Sådan betydelse har i första hand tillmätts de principiellt grundade utredningar som under 1920-talet utfördes av socialiseringsnämnden och som under senare tid fått en fortsättning i den pågående utredningsverksamhet, vilken bedrivs av 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna.

Principellt grundade utredningar rörande statens företagsformer

Socialiseringsnämnden

Socialiseringsnämndens tillkomst betingades av de politiska strömningarna inom det här behandlade området under och efter det första världskriget. På grund av den politiska utvecklingen under åren 1918—1920 fick socialiseringsfrågan ökad aktualitet inom det socialdemokratiska partiet. År 1920 verkställdes en programrevision, som bl. a. medförde att i partiprogrammet upptogs en ny punkt (Punkt XIII) om överförande i samhällets ägo av "alla för en planmässig folkhushållnings genomförande erforderliga" naturrikedomar, industriföretag, kreditanstalter samt transportmedel och kommunikationsleder. Vidare krävdes "sakkunnig ledning av samhällets företag under garantier mot byråkratisk skötsel".[5]

Programkommissionen hade i sin motivering till punkten i fråga bl. a. framhållit, att den utvidgade samhälleliga produktionen kunde ske dels i monopolistisk form dels i konkurrens med enskilda företag. Kommissionen ansåg att monopolet var att föredra, då det gällde samhällets stora naturrikedomar,

[5] Tingsten I, s. 267.

medan det i fråga om industrien lätt kunde innebära en frestelse till oekonomisk drift. Inom industrien borde därför enskild företagsbildning icke förhindras.[6]

Beträffande förvaltningen av de statliga företagen uttalade kommissionen, att erfarenheterna skapat befogade farhågor för att denna kunde bli slapp, byråkratisk och oekonomisk. Detta kunde bl. a. förhindras genom en stor rörelsefrihet för företagsledningen, vilken borde bestå av tekniskt och kommersiellt högt utbildade personer jämte representanter för anställda och konsumenter. Man karakteriserade det som "de socialiserade produktionsgrenarnas självförvaltning, under representation av olika intressen".[7]

Sedan socialdemokraterna bildat den nya regeringen år 1920 tillsattes den 22 juni den kommitté, som fick i uppdrag att närmare utreda förutsättningarna för partiprogrammets förverkligande i ovannämnda avseenden. Kommittén, som fick benämningen socialiseringsnämnden, erhöll vidsträckta befogenheter rörande formerna för utredningsarbetet.[8]

Socialiseringsnämnden spelade en relativt stor roll i den politiska debatten under 1920-talet och i början av 1930-talet. De praktiska resultaten av nämndens verksamhet lät emellertid vänta på sig. Förutom översikter rörande utländska förhållanden och olika sidor av näringslivet i Sverige lät nämnden i första hand utarbeta monografier över olika redan existerande statliga företag inom landet. Därjämte framlade emellertid nämnden två betänkanden med konkreta förslag, det ena avseende statens järnvägar[9] och det andra rörande domänverket.[10] Med två principiella studier[11] avslutade socialiseringsnämnden sin verksamhet år 1937.

I sitt betänkande om statens järnvägar ansåg socialiseringsnämnden, att en bestämd avgränsning borde ske mellan ägarens och företagsledningens funktioner. Statens järnvägar borde såsom affärsverk ges en i fråga om förvaltningen autonom ställning utanför statsverket.[12] Nämnden erinrade vidare om att med den statliga affärsverksamheten hade en helt ny typ av statsverksamhet vuxit upp, som icke hade varit förutsedd vid grundlagarnas tillkomst. De nackdelar, som följde härav, föranledde nämnden att föreslå att denna verksamhet borde ges en ur grundlagsmässig synpunkt förändrad ställning i förhållande till

[6] Ibid., s. 268.
[7] Ibid., s. 269.
[8] Ibid., s. 278.
[9] Statens järnvägar som allmänt affärsverk (SOU 1924:30).
[10] Domänverkets omfattning, uppgifter och organisation (SOU 1930:8).
[11] Socialiseringsproblemet, I Allmänna synpunkter (SOU 1936:7),
II Hushållsräkningens problem och faktorer (SOU 1937:1).
[12] SOU 1924:30, s. 29 samt s. 255 ff.

Kungl. Maj:t och riksdagen genom att förvaltas skilt från statsverket enligt en särskild lag.[13]

Denna lag, statsbanelagen, skulle på en gång motsvara både aktiebolagslag och bolagsordning i ett aktiebolag. Den skulle sålunda innehålla dels normerande bestämmelser för ett allmänt affärsverk dels huvudgrunderna för förvaltningen av statsbaneföretaget. Däremot skulle företagets inre angelägenheter helt ankomma på den självständiga ledningen.[14]

Att göra statens järnvägar till ett fristående rättssubjekt i form av exempelvis ett aktiebolag med staten som ensam aktieägare ansåg socialiseringsnämnden vara en konstlad åtgärd. Nämndens förslag innebar sålunda en ny företagsform, som kännetecknades av att företaget utan att bli en fristående juridisk person skulle erhålla en från statsförvaltningen i övrigt fristående förvaltning.[15]

Organisatoriskt skulle detta ordnas så, att mellan staten-ägaren och företagsledningen insköts ett särskilt organ, en stämma, som skulle inneha den högsta beslutanderätten över företagets förvaltning. Statens ägarefunktioner skulle därefter inskränkas till att anta statsbanelag, välja ledamöter i företagets stämma, investera kapital samt granska förvaltningen.[16]

Stämmans uppgift, som nära överensstämde med bolagsstämmans i ett aktiebolag, skulle vara att välja styrelse och överrevisorer samt besluta om ansvarsfrihet. Den skulle vidare fastställa balansräkning och bestämma om dispositioner i anledning av årsresultatet samt fatta beslut om nyinvesteringar för vilka kapitaltillskott erfordrades samt om större försäljningar av fast egendom. Förhandlingsordning skulle dessutom antas av stämman.[17]

Socialiseringsnämndens sex år senare avgivna förslag rörande domänverket anknöt i sina huvuddrag till de tankegångar, som åberopats för förslaget rörande statens järnvägar. Även domänverket skulle sålunda avskiljas från statsverket och förvaltas enligt en särskild lag, domänverkslagen, vari endast skulle fastställas arbetsuppgiften, det principiella förhållandet mellan statsmakterna och affärsverket samt vissa huvudgrunder för organisationen. Organisatoriskt skulle även i fråga om domänverket inrättas ett särskilt organ, domänverkets stämma, och statens ägarefunktioner skulle därefter inskränkas på i huvudsak samma sätt som beträffande statens järnvägar.[18]

De av socialiseringsnämnden avgivna förslagen rörande statens järnvägar

[13] Ibid., s. 29 samt s. 274 ff.
[14] Ibid., s. 30 samt s. 285 ff.
[15] Ibid., s. 31 samt s. 286 ff.
[16] Ibid., s. 31 samt s. 293 ff.
[17] Ibid., s. 33 samt s. 323 ff.
[18] SOU 1930:8, s. 234 ff.

och domänverket rönte åtskillig kritik och blev aldrig förverkligade. Däremot framlades i 1926 års proposition om försäkringen för olycksfall i arbete m. m. ett på socialiseringsnämndens idéer grundat förslag till organisation av riksförsäkringsanstalten, vilket bl. a. innebar att riksdagen för sin del skulle besluta en särskild lag om riksförsäkringsanstaltens uppgifter och organisation. Enligt Kungl. Maj:ts förslag till lag om riksförsäkringsanstalten skulle sålunda anstalten stå under ledning av en särskild stämma, benämnd riksförsäkringsstämman. Förutom stämman skulle finnas en styrelse bestående av sju personer, av vilka sex skulle utses av stämman. De senare skulle utse anstaltens chef, vilken även skulle vara ledamot av styrelsen. Styrelsens förvaltning och anstaltens räkenskaper skulle granskas av fyra revisorer, av vilka Kungl. Maj:t skulle utse en. Vidare skulle var och en av de olika grupperna av ledamöter inom stämman utse en.[19]

Andra särskilda utskottet erinrade i sitt utlåtande bl. a. om att förslaget innebar, att samtliga kostnader för olycksfallsförsäkringens förvaltning, i motsats till vad som tidigare varit fallet, skulle bestridas av arbetsgivarna. Utan att ta någon bestämd ställning till frågan, huruvida förvaltningskostnaderna enbart borde åvila arbetsgivarna, uttalade utskottet som sin mening, att om så skulle vara fallet måste det framstå som ett berättigat krav från arbetsgivarnas sida, att dessa fick ett bestämmande inflytande över anstaltens förvaltning. Utskottet ansåg inte, att den starka begränsning av arbetsgivarnas inflytande på förvaltningen, som förslaget innefattade, var nödvändig för att erhålla garantier i syfte att tillgodose de skadades rätt.[20] Huvudsakligen med stöd av det anförda hemställde utskottet, att det med propositionen framlagda förslaget till lag om riksförsäkringsanstalten icke skulle bifallas av riksdagen.[21] Till utskottets utlåtande förelåg flera reservationer och särskilda yttranden.

Ifrågavarande punkt i utskottets utlåtande föranledde en relativt omfattande debatt i båda kamrarna. I första kammaren förekom sålunda 10 debattinlägg mot 14 i andra kammaren. Antalet talare var i första kammaren 6 och i andra kammaren 10. Bland dessa märktes framträdande partimän såsom Lindman, Hamrin och Löfgren i andra kammaren samt Ekman och von Sydow i första kammaren. Från regeringssidan försvarades propositionen i båda kamrarna av statsrådet Möller, som bl. a. hävdade, att statsmakterna i och med att staten anförtroddes nya uppgifter icke borde tveka att lära av det privata företagarlivets organisationstalanger. Vid omröstningen vann dock utskottets hemställan

[19] Prop. nr 109/1926, s. 15 ff.
[20] Andra särs. utsk. utl. nr 1/1926, s. 13.
[21] Ibid., s. 20.

majoritet i båda kamrarna. Det av Kungl. Maj:t framställda förslaget hade sålunda icke vunnit riksdagens bifall.[22]

I de båda principiella studier, som avslutade socialiseringsnämndens under de sista åren relativt tynande verksamhet, framlades icke något konkret förslag rörande området för de utredningar nämnden företagit. Tingsten har träffande karakteriserat dessa skrifter som "en serie allmänt hållna essayer kring socialiseringsproblemet och därmed sammanhängande spörsmål".[23]

Den mera principiellt grundade debatten kring statens företagsformer låg i stort sett nere från tidpunkten då socialiseringsnämnden upphörde till det andra världskrigets slut, då debatten fick ny aktualitet. Denna senare debatt, som i stor utsträckning kommit att baseras på jämförelser mellan de existerande statliga företagsformerna, har fått sina påtagligaste uttryck i de utredningar, som under åren 1948—1952 utfördes inom det socialdemokratiska partiet samt i den som följd därav tillsatta 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna.

Utredningar inom det socialdemokratiska partiet under åren 1948—1952

Vid det socialdemokratiska partiets kongress år 1948 framställdes två motioner av intresse i detta sammanhang. I den första motionen[24], som hade mera allmän karaktär, gjordes yrkande på att frågan om de samhälleliga förvaltningsuppgifterna skulle göras till föremål för en allsidig utredning i syfte att demokratisera förvaltningen och öka de lokala organens självständiga medverkan. I den andra motionen[25], som mera direkt inriktade sig på de statliga företagsformerna, hemställdes att partikongressen måtte besluta att uppdra åt partistyrelsen att skyndsamt låta utreda frågan om vilka nya samhälleliga företagsformer, som borde eftersträvas, och framlägga de förslag, som utredningen kunde ge anledning till.

Partistyrelsen gav sin anslutning till båda motionernas syfte. Beträffande den senare motionen uttalade partistyrelsen, att den i motionen upptagna frågan var av väsentlig betydelse för partiets strävanden att finna nya former för organisationen av samhälleliga företag.[26]

På partistyrelsens hemställan uppdrog kongressen åt denna att låta företa en

[22] FK prot. nr 38/1926, s. 1 ff.; AK prot. nr 39/1926, s. 10 ff.; Rskr nr 346/1926. En viss ändring av utskottets motivering gjordes dock.

[23] Tingsten I, s. 367.

[24] Motion nr 17.

[25] Motion nr 18.

[26] Demokratien inom statsförvaltningen samt De samhälleliga företagsformerna, s. 6 ff.

utredning av de i motionerna berörda frågorna. Med anledning härav tillsatte partistyrelsen den 23 maj 1949 en särskild kommitté för att utreda frågorna.[27]

Huvuddelen av kommitténs betänkande[28] ägnades åt de samhälleliga företagsformerna. Kommittén redogjorde relativt grundligt för de existerande statliga företagen samt även för den debatt rörande de olika statliga företagsformernas ändamålsenlighet i olika avseenden, som förevarit. Kommittén redogjorde också för de av socialiseringsnämnden framställda förslagen till en helt ny företagsform samt för vissa andra förslag.

Kommittén utvecklade härefter vissa synpunkter på de statliga företagens plats i samhället, som var avsedda att påvisa, att i ett statsföretags högsta beslutande instans borde finnas representanter även för andra intressen än de, som hänförde sig till företaget som sådant. När man sökte skapa en ny organisationsform för statsföretag borde man ta sikte på att företaget både skulle tjäna samhället och eftersträva ett gott ekonomiskt resultat.[29]

Den centrala frågan vid uppbyggandet av en eventuell ny samhällelig företagsform ansåg kommittén vara, hur företagets högsta instans skulle fungera. Denna instans skulle vara skickad att göra en noggrann avvägning mellan de olika intressesynpunkter, som kunde anläggas på företagets verksamhet. Den borde dessutom äga insikt om de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för verksamheten. De tekniska och ekonomiska kunskaperna borde emellertid inte användas som grund för inblandning i frågor, för vilka styrelsen borde ha hela ansvaret.[30]

Även om de statliga företagens verksamhet dittills i stort sett varit tillfredsställande fann kommittén att viss kritik utifrån de angivna synpunkterna kunde anföras mot befintliga företagsformer. Sålunda ansåg kommittén bolagsstämman i de flesta statliga bolag vara en ren formalitet. Statens ombud på bolagsstämman handlade varken under konstitutionellt ansvar eller under ämbetsmannaansvar. Endast i undantagsfall förekom, enligt vad kommittén förmodade, någon diskussion på bolagsstämman rörande väsentliga förhållanden inom företaget.[31]

Kommitténs kritik mot de existerande företagens högsta instanser vände sig också mot att riksdagen, enligt vad kommittén ansåg, knappast hade en sammansättning, vilken gjorde den skickad att handlägga företagsfrågor i den utsträckning som skedde. Även mot formerna för Kungl. Maj:ts handläggning

[27] Ibid., s. 5.
[28] Demokratien inom statsförvaltningen samt De samhälleliga företagsformerna, Sthlm 1953.
[29] Ibid., s. 127.
[30] Ibid., s. 127 f.
[31] Ibid., s. 128.

av frågor rörande de statliga företagen riktades vissa anmärkningar. Därtill kom att ansvarsfördelningen mellan riksdagen, Kungl. Maj:t och bolagen i vissa avseenden ansågs vara oklar.[32]

I syfte att finna en väg att förbättra de nämnda förhållandena diskuterade kommittén den möjligheten att man för de olika statliga aktiebolagen inrättade stämmor representerande skilda intressen. Även för de affärsdrivande verken ansåg kommittén att sådana stämmor kunde ifrågakomma. Kommitténs bristande resurser förhindrade, att den tillräckligt uttömmande undersökte de möjligheter, som kunde tänkas. Antydningsvis gavs emellertid två lösningar, som möjliggjorde en uppdelning av beslutanderätten på bolagsstämman hos ett statligt bolag, nämligen dels en ändring av aktiebolagslagen, dels inrättandet av holdingbolag.[33]

Kommittén framlade icke något konkret förslag som resultat av sina överväganden. Såsom en sammanfattning av iakttagelserna uttalade kommittén emellertid att den fann verksformen överlägsen för verksamhet, där huvudvikten låg på grundligheten och säkerheten. Bolagsformen var däremot överlägsen inom områden, där tonvikten låg på det ekonomiska resultatet.[34]

Bland bolagsformens fördelar framhöll kommittén särskilt, att staten i denna form kunde driva ekonomisk verksamhet gemensamt med andra intressenter. Denna form ansågs även lämplig, då företagen borde ha större frihet att göra investeringar än vad de statliga verken i allmänhet hade, samt då lönerna måste anpassas smidigt efter arbetsuppgifternas art och den anställdes personliga duglighet. Bolagsformen hade vidare särskilda fördelar jämfört med verksformen, då det gällde genomförandet av rationaliseringar, samt i avskrivnings- och fonderingshänseende. Dessutom erbjöd den effektivare skydd mot illojal insyn.[35]

Även om aktiebolagsformen inte i alla avseenden var fullt lämplig för statsdrift, ville kommittén rekommendera den för statlig verksamhet på näringslivets område. Målet att skapa en för samhällelig företagsamhet lämpad företagsform kunde lättare nås, om man utgick från bolagsformen än om man utgick från verksformen. De reformer, som då kunde ifrågakomma, avsåg framför allt bolagsstämman och förhållandet mellan statsmakterna och bolagen. Den gjorda jämförelsen mellan bolagsformen och verksformen gav emellertid också anledning till reformkrav på ökade friheter i olika avseenden för de statliga företag, som arbetade i den senare formen. Kommittén uttalade vidare vissa positiva synpunkter för samägda företag.[36]

[32] Ibid., s. 129.
[33] Ibid., s. 130.
[34] Ibid., s. 146.
[35] Ibid., s. 146 f.
[36] Ibid., s. 147 f.

Kommittén framlade som nämnts icke något konkret förslag till en helt ny företagsform utan nöjde sig med att framhålla den tendens, som gjort sig märkbar att i högre grad anlita bolagsformen framför den äldre formen såsom affärsdrivande verk. Kommittén uttalade härefter vagt att de problem som därvid uppstått möjligen skulle kunna lösas genom partiella reformer inom ramen för bolagsformen och affärsverksformen.[37]

Kommitténs betänkande behandlades vid partiets kongress år 1952. Frågan föranledde en relativt livlig debatt med inte mindre än 13 debattinlägg av 10 skilda talare.[38]

Debatten öppnades av kommitténs ordförande, Arne S. Lundberg, som redogjorde för huvuddragen av betänkandets innehåll. Han framhöll dessutom, att de frågor som anförtrotts kommittén var svåra att behandla principiellt. Kommittén hade inte haft några möjligheter att infordra yttranden och utredningar från verk och myndigheter och hade kommit till den uppfattningen, att området krävde en offentlig utredning med de större resurser en sådan hade. På en del punkter hade man inte förmått gå till grunden och utforma konkreta förslag utan hade nöjt sig med att närmast ställa frågor.[39]

På partistyrelsens förslag beslöt kongressen anta ett tämligen allmänt hållet uttalande i frågan, vilket utformats av redaktionsutskottet. I uttalandet framhölls bl. a., att det var en av arbetarrörelsens angelägna arbetsuppgifter att främja effektivitet och produktivitet inom den offentliga sektorn. Därvid var det av vikt att pröva olika företagsformer. Betänkandet hade gett en värdefull överblick över de företagsformer, som därvid kunde komma i fråga ävensom vissa allmänna riktlinjer för det praktiska handlandet.[40]

1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna

Under höstsessionen vid 1951 års riksdag väckte socialdemokraterna Åman och Birger Andersson i första samt Fast och Andersson i Malmö i andra kammaren två likalydande motioner, i vilka motionärerna hemställde att riksdagen skulle anhålla hos Kungl. Maj:t om en allsidig utredning rörande de statliga företagsformerna.[41] I motiveringen anfördes bl. a. att man vid en jämförelse mellan statsdrift i ämbetsverksform och statlig bolagsdrift syntes kunna konsta-

[37] Ibid., s. 148 f.
[38] Protokoll Sveriges Socialdemokratiska Arbetarpartis 19:e kongress i Konserthusets stora sal, Stockholm den 2—7 juni 1952, s. 38 ff.
[39] Ibid., s. 39.
[40] Ibid., s. 191 f.
[41] Mot. FK nr 28/1951 och Mot. AK nr 41/1951 (tryckt i AK).

tera, att verksformen var överlägsen då huvudvikten låg på grundligheten och säkerheten medan bolagsformen däremot var överlägsen då huvudvikten låg på det ekonomiska resultatet. Bolagsformen medgav enligt motionärernas förmenande, att företagsekonomiska målsättningar och samhällsintressen lättare kunde hållas isär vid verksamhetens bedrivande. Även då företagsledningen måste ges större frihet i investeringsfrågor och personalfrågor än vad fallet var inom de statliga verken borde bolagsformen användas. Vidare kunde omorganisationer och företagsekonomiskt betingade regler för fondering och avskrivning lättare genomföras om verksamheten drevs i bolagsform.[42]

Motionärerna ansåg, att den gjorda jämförelsen kunde användas vid val mellan de bestämda företagsformerna. De antydde emellertid även en del reformkrav beträffande de statliga verken inom de områden, för vilka angivits att bolagsformen var överlägsen. Även i fråga om de statliga aktiebolagen fanns problem, vilka motionärerna ansåg borde utredas. Dit hörde bl. a. ställningen för de aktiebolag, vari staten endast var ägare av en del av aktiekapitalet, medan återstoden tillskjutits av enskilda. Vidare ansåg motionärerna, att frågan rörande statens representation på bolagsstämman i ett hel- eller halvstatligt aktiebolag samt formerna för anställdas medverkan i de offentliga företagens ledning borde uppmärksammas. Motionärerna framställde slutligen bl. a. även önskemål om en undersökning, huruvida de existerande företagsformerna överhuvudtaget var tillräckliga att möta de krav som kunde komma upp eller om man borde tillskapa en helt ny företagsform.

Statsutskottet anförde i sitt utlåtande över motionen, att de statliga företagsformerna uppvisade stora inbördes olikheter och att man, såvitt kunde bedömas, inte följt någon bestämd princip vid valet mellan de olika företagsformerna. Redan på grund av sistnämnda förhållande ansåg utskottet att det förelåg behov av en översyn inom ifrågavarande område. Dessutom hade statsmakterna till följd av samhällsutvecklingen ställts inför delvis nya och vidgade arbetsuppgifter, inte minst inom det ekonomiska området. Det var emellertid enligt utskottets mening icke utan vidare givet, att de existerande företagsformerna var de i dagens läge mest rationella. Utskottet tillstyrkte därför motionärernas förslag om en allsidig utredning rörande de statliga företagsformerna.[43]

Beträffande området för en sådan utredning anförde utskottet bl. a., att dit hörde frågan om behovet av ökade befogenheter för styrelserna för de affärsdrivande verken. I fråga om de statliga bolagen pekade utskottet liksom motionärerna på frågan om formerna för det statliga kapitalets representation på

[42] Mot. AK nr 41/1951. Det är uppenbart, att motionen nära anknyter till de tankegångar, som utvecklades i den socialdemokratiska partiutredningen.
[43] Statsutsk. utl. nr 194/1951.

bolagsstämman. Nära sammanhängande härmed var enligt utskottet spörsmålet om riksdagens inflytande över, insyn i och revision av de statskontrollerade bolagen.

Statsutskottet framhöll avslutningsvis, att utskottets tillstyrkan till motionerna icke innebar ett ställningstagande till förmån för någon av de angivna företagsformerna. På denna punkt borde utredningen vara förutsättningslös och ha till enda mål att söka finna de mest ändamålsenliga företagsformerna. Ändamålsenligheten hade därvid enligt utskottet icke alltid endast ekonomisk innebörd.

Vid frågans behandling i kamrarna förekom ingen diskussion. Riksdagen beslöt bifalla utskottets hemställan.[44]

Det nyssnämnda riksdagsbeslutet resulterade i att Kungl. Maj:t den 30 juni 1953 beslöt bemyndiga chefen för finansdepartementet att tillkalla särskilda sakkunniga för utredning av ifrågavarande problem.[45] I direktiven, som nära anknöt till statsutskottets i det föregående refererade uttalande, framhöll departementschefen bl. a., att utgångspunkten för utredningsarbetet borde vara en systematisk undersökning rörande erfarenheterna av de olika företagsformer, i vilka statlig ekonomisk verksamhet bedrevs, d. v. s. främst affärsverksformen och aktiebolagsformen. På grundval av en bedömning av olika företagsformers tjänlighet såsom organ för samhälleligt företagande hade utredningen sedan att bilda sig en principiell uppfattning rörande de former, i vilka den statliga företagsamheten i fortsättningen borde bedrivas.

Beträffande de statliga aktiebolagen erinrade departementschefen särskilt om frågan på vad sätt det statsägda kapitalet lämpligen skulle representeras vid bolagsstämma. Liksom i de enskilda bolagen ansåg han bolagsstämman i statliga bolag i de flesta fall vara en ren formalitet. Även om någon egentlig olägenhet av den existerande ordningen enligt departementschefens mening väl icke hade förmärkts, erinrade han om att den tanken hade framförts, att en bolagsrepresentation borde skapas, som mera självständigt än dittills kunde fungera som en högsta instans för företaget.

Möjligen skulle man härvid enligt departementschefen kunna tänka sig en uppdelning av beslutanderätten vid en statlig bolagsstämma på ett lämpligt antal personer, vilka representerade sakkunskap och olika för bolagets verksamhet väsentliga intressen. Det borde dock ej förbises, att en på detta sätt förstärkt bolagsstämma kunde bli ett tyngande mellanled, som band bolagsledningen och minskade den rörelsefrihet, som bolagsledningen i den ekonomiska effektivi-

[44] FK prot. nr 33/1951, s. 29, samt AK prot. nr 33/1951, s. 49. Frågan behandlades under höstsessionen. Rskr nr 365/1951.

[45] Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 30 juni 1953.

tetens intresse borde ha. Även beträffande sådana företag, som ansågs böra drivas i affärsverksform, kunde det vara möjligt att, med beaktande av de vunna erfarenheterna av fullmäktigeinstitutionerna inom vissa verk, tillskapa någon form av stämma eller representantskap av närmast rådgivande karaktär. I anslutning härtill fann departementschefen det naturligt, att utredningen även pröva de frågan, huruvida aktiebolagsformen i alla avseenden var lämplig för statliga företag.

Beträffande det av statsutskottet aktualiserade spörsmålet om riksdagens inflytande över, insyn i och revision av de statskontrollerade bolagen hänvisade departementschefen till ett interpellationssvar, som han lämnat i denna fråga i riksdagens första kammare samma år och vari han bl. a. uttalat, att de sakkunniga, som nu skulle tillsättas, borde vara oförhindrade att pröva frågan om i vilka former kontrollen över statsbolagen borde ske samt framlägga de förslag, som de kunde finna anledning till (jfr kap. V om statsmakternas kontroll).

De sakkunniga, som i enlighet med det av Kungl. Maj:t lämnade bemyndigandet utsågs av chefen för finansdepartementet, antog benämningen 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna.

Utredningen har hittills publicerat två monografiska arbeten rörande statsägda aktiebolag i Sverige och statsägda företag i utlandet samt två betänkanden med förslag rörande statens reproduktionsanstalt respektive statens vattenfallsverk.[46] I de två senare föreslår utredningen med utgångspunkt från en strängt företagsekonomisk målsättning för de berörda företagen att desamma skall ombildas till aktiebolag. Förslagen har emellertid under remissbehandlingen utsatts för viss kritik och har ännu ej föranlett proposition till riksdagen. Utredningsarbetet fortsätter med de övriga frågor utredningen har att behandla.[47]

Utredningar, motionärer och författare, som i övrigt anfört synpunkter på statens företagsformer

Överväganden rörande ändamålsenligheten hos olika företagsformer har även förekommit i vissa konkreta sammanhang såsom i samband med ifråga-

[46] SOU 1956: 6 Statsägda aktiebolag i Sverige, av Rune Tersman
SOU 1956:24 Statsägda företag i utlandet, red. av Elis Håstad
SOU 1956:59 Statens reproduktionsanstalt
SOU 1957:26 Statens vattenfallsverk.

[47] Av visst intresse i sammanhanget är även andrakammarledamöterna Ragnhild Sandströms och Carlssons i Stockholm motion till 1958 års riksdag rörande lämpliga former för affärsmässig statlig och kommunal verksamhet (Mot. AK nr 242/1958).

satta omorganisationer av affärsdrivande och andra verk. Vidare innehåller en del utredningar om inrättandet av nya affärsdrivande verk eller statliga bolag principiella diskussioner rörande statens företagsformer, vilka är av intresse för belysning av frågan om de statliga bolagens ställning.

Statsbaneekonomikommissionens förslag rörande statens järnvägar

Den år 1919 tillsatta *statsbaneekonomikommissionen* avgav år 1921 ett betänkande med förslag angående förvaltningens ledning och organisation vid statens järnvägar. Kommissionen anförde bl. a. att särskilda organisationsproblem kunde uppkomma vid ett statligt affärsföretag redan vid utformandet av företagets högsta ledning och i dess förhållande till statsmakterna. Bland olika alternativ att lösa dessa problem särskilde kommissionen frågan huruvida riksdagen och Kungl. Maj:t kunde överlåta vidgade befogenheter på järnvägsstyrelsen i fråga om statens järnvägars förvaltning. Kommittén framställde flera förslag i denna riktning.[48]

Statsbaneekonomikommissionen ansåg att statsbaneförvaltningens inrangering i den allmänna statsförvaltningen, vilken icke var konstruerad för affärsmässig verksamhet, medförde att statsbanorna i många avseenden fick arbeta under tyngre former än som kunde anses lyckligt för ett affärsföretag. Även om den uppfattningen varit företrädd inom kommissionen att lösningen på detta problem förutsatte att statsbaneförvaltningen frigjordes från statsförvaltningen, ansåg kommissionen dock utan att helt ansluta sig härtill en utvidgning av järnvägsstyrelsens befogenheter i förhållande till statsmakterna möjlig och nödvändig. Bl. a. skapade den av kommissionen föreslagna kollegiala styrelseformen förutsättningar härför.[49]

Kommissionens förslag gick bl. a. ut på att såväl anslagsäskandena som rikstatens anslagsposter skulle upptas mindre utförligt specificerade än tidigare.[50] Vidare framställde kommissionen vissa förslag om ökade befogenheter för järnvägsstyrelsen i personalfrågor.[51]

Statsbaneekonomikommissionen diskuterade även en form av departementalstyrelse över statsbanorna i syfte "att säkerställa en verkligt enhetlig högsta led-

[48] (Statsbaneekonomikommissionen): Betänkande och förslag angående statens järnvägars ekonomi, Del II, Förvaltningens ledning och organisation, s. 3 f. samt s. 11 och 31 ff.

[49] Ibid., s. 31 ff. Kommissionen avstod från att överväga alternativet övergång till bolagsdrift, vilket vid ifrågavarande tidpunkt ansågs sakna aktualitet, se ibid., s. 72.

[50] Ibid., s. 45.

[51] Ibid., s. 51 ff.

ning av statsbanorna med all väsentlig maktbefogenhet osplittrad samlad hos ett enda auktoritativt organ". Järnvägsstyrelsens styrande och administrerande funktioner skulle då överflyttas på ett departement och de nödvändiga besluten fattas av Kungl. Maj:t eller eventuellt kommunikationsministern. Kommissionen avvisade emellertid en sådan lösning bl. a. med hänsyn till att den ansågs främmande för det svenska förvaltningssystemet och på grund av den organisatoriska klyfta som skulle uppstå mellan ledningen och den löpande verksamheten.[52]

Vidare föreslog kommissionen, att järnvägsstyrelsen skulle ombildas till en kollegial styrelse. Huvudmotiven härför var, att man ville skapa största möjliga garantier för "allsidigt genomtänkta och övervägda, mogna och kloka beslut". En sådan styrelseform skulle dessutom befrämja järnvägsstyrelsens auktoritet och förtroende bland allmänheten. Kommissionen framhöll vidare, att den kollegiala formen skapade förutsättningar för vidgade befogenheter om så skulle visa sig ändamålsenligt.[53] Av särskilt intresse är den analogi kommissionen även gjorde mellan den föreslagna kollegiala formen och aktiebolagsformen.[54]

Statsbaneekonomikommissionens förslag blev icke praktiskt förverkligat. Det kom emellertid ändå att få en viss betydelse, därigenom att vissa av dess tankegångar upptogs av socialiseringsnämnden.

Utredningar, som förordat aktiebolagsformen

Bland de utredningar, som förordat aktiebolagsformen som organisationsform för verksamheten, märks givetvis i första hand de, vilka föregått inrättandet eller statsförvärvet av de nu existerande statliga bolagen. Dessa utredningar, som vad beträffar valet av företagsform i regel icke varit särskilt djupgående, behandlas i ett senare sammanhang. I några fall har emellertid aktiebolagsformen även förordats i samband med att förslag, som dock ej genomförts, framställts om utvidgning av den statliga verksamheten till nya områden av affärsmässig karaktär. Till dessa förslag hör det år 1936 avgivna förslaget om ett statligt kaffemonopol samt 1946 års läkemedelsutrednings förslag om omorganisation av apoteksväsendet i riket. Dessa förtjänar att bli föremål för in-

[52] Ibid., s. 68 ff.; jfr Departementalkommitterades förslag år 1912, som innebar, att vissa verk med bibehållen självständighet skulle flyttas in som avdelningar inom departementen.

[53] Ibid., s. 10 f.

[54] Ibid., s. 21. Kommissionen avstod från att gå in på någon prövning av övergång till bolagsdrift, även om en sådan övergång skulle innebära vissa fördelar, se ibid., s. 72.

tresse i detta sammanhang, eftersom frågan om företagsformen därvid ägnades en relativt ingående behandling.[55]

De sakkunniga, som år 1936 föreslog att ett *statligt kaffemonopol* skulle inrättas, hade även att överväga, huruvida detsamma lämpligen borde organiseras såsom ett affärsdrivande verk, ett statligt aktiebolag efter mönster av tobaks- och spritmonopolen eller ges någon annan form.[56]

Ehuru frågor av denna art behandlats både i riksdagen och av olika utredningar förelåg icke, såsom utredningen framhöll, någon sammanfattande översikt häröver. Med hänsyn till problemets principiella och praktiska betydelse redogjorde utredningen därför för tobaks- och spritmonopolens ställning och organisation och för socialiseringsnämndens förslag samt gav en översikt av de viktigaste dragen i organisationen av de då existerande statskontrollerade aktiebolagen, vilken redovisades i en särskild bilaga.[57]

I fortsättningen anförde utredningen, att den erfarenhet, som vunnits av det statskontrollerade aktiebolaget närmast talade till förmån för användningen av denna företagsform för det föreslagna monopolet. Utredningen ville emellertid därmed icke ha sagt, att ett företag grundat på de huvudtankar, som framförts av socialiseringsnämnden skulle vara mindre skickat att tillgodose ifrågavarande uppgifter. Valet av aktiebolagsformen som form för viss statlig verksamhet hade enligt utredningens mening knappast kunnat stödjas av att denna form var varje annan form överlägsen utan endast därav, att det vid sidan av affärsverket var den enda form, som prövats för ändamålet. Utredningen framhöll att affärsverksformen alltjämt hade sina förespråkare, vilka befarade att en omvandling av de affärsdrivande verken till aktiebolag med staten som dominerande delägare innebar svagare garantier för en objektiv och oberoende ställning. Det var alltjämt enligt utredningens mening en öppen fråga, huruvida en ny organisationsform av exempelvis den typ socialiseringsnämnden föreslagit bättre kunde motsvara de krav, som borde ställas på en effektiv organisation hos hel- eller halvstatliga affärsföretag, än den typ som tobaksmonopolet företrädde.[58]

Utredningen framhöll vidare, att hela problemkomplexet om statens företagsform borde göras till föremål för en särskild prövning, och att, när utredningen föreslagit att det ifrågasatta monopolet skulle erhålla aktiebolagets form, inne-

[55] Statligt kaffemonopol. Utredning av inom finansdepartementet tillkallade sakkunniga (SOU 1936:10).
Betänkande angående omorganisation av apoteksväsendet i riket m. m. avgivet av 1946 års läkemedelsutredning (SOU 1951:34).

[56] SOU 1936:10, s. 12.

[57] Ibid., s. 12 ff och 117 ff.

[58] Ibid., s. 19 f.

bar detta icke, att denna organisationsform var fri från erinringar. Utredningen ansåg sålunda att den frikoppling från det politiska inflytandet, som man trott sig vinna genom att välja aktiebolagsformen, knappast i full utsträckning åstadkommits. Antagandena om att politiska intressen stundom fått påverka valet av styrelseledamöter i bolagen liksom att regeringens inflytande på styrelsernas beslut ibland resulterat i att dessa kommit att avvika från enbart kommersiella synpunkter ansåg utredningen icke helt sakna grund. Kärnpunkten i den kritik som oftast riktades mot bolagsformen som statlig företagsform var enligt utredningens mening den att styrelseledamöternas självständighet gentemot uppdragsgivarna icke var tillräckligt tryggad. Utredningen fann detta betänkligt ur den synpunkten, att medan bolagsstämmans åtgärder i ett enskilt företag åtminstone i regel betingades av rent ekonomiska synpunkter var då regeringen vidtog motsvarande åtgärder rörande de statliga bolagen hänsynstagande även till andra synpunkter icke uteslutna.[59]

1946 års läkemedelsutredning, som föreslog inrättandet av ett statligt läkemedelsmonopol, anförde synpunkter som nära överensstämde med den nyssnämnda utredningens. Utredningen hade funnit, att lösningen av problemet om lämplig organisationsform för de statskontrollerade företagen sökts efter i huvudsak två linjer, affärsverksformen respektive aktiebolagsformen, vilka i sin tur hade flera varianter. Spörsmålet hur ett helt eller delvis statsägt affärsföretag borde vara organiserat kunde emellertid för tillfället enligt utredningens mening knappast besvaras allmängiltigt utan fick lösas från fall till fall. Att låta ett affärsdrivande verk utöva monopolrättigheten ansåg utredningen i det föreliggande fallet vara mindre lämpligt. Å andra sidan var det ej heller utan vidare klart, att aktiebolagsformen var den lämpligaste organisationsformen för ett företag av ifrågavarande art. Utredningen ansåg att man kunde tänka sig möjligheten att tillskapa en särskild företagsform, som var avsedd enbart för statliga företag, och erinrade om de försök i den riktningen, som gjorts av socialiseringsnämnden. I brist på andra alternativ hade man emellertid under senare tid — utom beträffande försvarets fabriksstyrelse — valt aktiebolagsformen, som ansetts medge ett större mått av handlingsfrihet för företagsledningen än affärsverksformen.[60]

Denna utveckling talade enligt vad läkemedelsutredningen kunnat finna för att även organisera ett statligt företag på apoteksväsendets område som aktiebolag. Utredningen fann det sålunda ostridigt att ett aktiebolag bättre och smidigare än ett ämbetsverk kunde anpassa verksamheten efter kommersiella riktlin-

[59] Ibid., s. 20.
[60] SOU 1951:34, s. 353 f.

jer. Särskilt ansåg utredningen att detta gällde beträffande förändringar av verksamhetens omfattning, lönesättning samt inköp och försäljning.[61]

Utredningar som förordat formen som affärsdrivande verk

Frågan om lämplig företagsform blev relativt ingående behandlad i samband med tillkomsten av *försvarets fabriksverk*. 1940 års militära förvaltningsutredning hade till en början föreslagit att vissa av försvarsväsendets industriella anläggningar skulle drivas i bolagsform. Som skäl anförde utredningen att den tillverkning som bedrevs vid dessa anläggningar var jämförbar med civil industriell tillverkning. För försvarsväsendets industriella verksamhet gällde dessutom att största möjliga kapacitet skulle kunna åstadkommas vid krigstillfälle. Förutsättningen härför var att organisationen var så fri och anpassningsbar som möjligt. Vid bolagsform skulle vissa olägenheter, som sammanhängde med det statliga lönesystemet, och vilka försvårat möjligheterna att åstadkomma en rationell drift, kunna elimineras.[62]

1941 års militära förvaltningsutredning behandlade även frågan om företagsformen, främst för de nytillverkande fabrikerna. Utredningen ansåg att fördelarna med att driva dessa i bolagsform framför allt hänförde sig till att ett statligt bolag endast skulle vara beroende av aktiebolagslagens föreskrifter samt speciella avtal rörande bolagets skyldigheter ur beredskapssynpunkt, vilka kunde ha ingåtts vid dess bildande. Med bolagsformen skulle också följa smidigare former för kapitalinvestering. Övriga av utredningen påpekade fördelar med bolagsformen var att upphandlingarna skulle kunna ske på samma affärsmässiga sätt som i privata företag samt att friare former för personalens anställning skulle kunna tillämpas.[63]

1941 års militära förvaltningsutredning tillmätte emellertid beredskapsskälen stor betydelse. Även om ur industriell synpunkt vissa fördelar var förenade med bolagsformen förordade därför utredningen — ehuru med viss tvekan — statlig affärsverksdrift för försvarsväsendets nytillverkande fabriker. Utredningen utgick emellertid från att vissa lättnader bl. a. i personalfrågor därvid skulle kunna åstadkommas.[63]

Kungl. Maj:t tillsatte emellertid en särskild detaljutredning, 1942 års militära bolagsutredning, som fick i uppdrag att utreda de med en eventuell bolagsbildning sammanhängande spörsmålen. Såsom en sammanfattning av sin

[61] Ibid., s. 354.
[62] Prop. nr 180/1943, s. 171.
[63] Ibid., s. 172.

ståndpunkt till företagsformen ansåg sistnämnda utredning att affärsverksformen medgav bättre kontroll och kontakt med de statliga myndigheterna än bolagsformen gjorde. Däremot var bolagsformen överlägsen beträffande löne- och andra personalfrågor. Detta var av avgörande betydelse om konkurrensdugliga priser skulle kunna åstadkommas. Utredningen ansåg därför att bolagsformen var att föredraga som företagsform för försvarsväsendets industriföretag, men uttalade samtidigt en viss tveksamhet huruvida icke den fria konkurrensens betydelse i detta sammanhang överskattats.[64]

För den händelse ombildning till aktiebolag skulle genomföras föreslog 1942 års militära förvaltningsutredning att inte mindre än tre bolag skulle bildas, nämligen ett vapen- och ammunitionsbolag, ett beklädnadsbolag samt ett nytt skifferoljebolag (för Kinne-Klevaverket).[65]

Under förslagets remissbehandling tillstyrkte flertalet remissinstanser affärsverksformen som företagsform.[65] Då frågan förelades riksdagen uttalade föredragande departementschefen att han icke funnit tillräckliga skäl föreligga för övergång till bolagsdrift. Han framhöll särskilt svårigheterna vid bolagsdrift att tillgodose beredskapssynpunkterna och förordade i likhet med flertalet remissmyndigheter affärsverksformen.[66]

Propositionen godkändes av riksdagen.

1947 års järnvägsutredning föreslog i vissa avseenden ökade befogenheter för järnvägsstyrelsen i förhållande till statsmakterna beträffande investeringar, taxefrågor och personaluppsättning.[67] I fråga om en ny styrelseform anförde utredningen att själva övergången till en sådan måste medföra olägenheter av olika slag. För att en omläggning skulle vara berättigad måste därför den nya organisationsformen medföra väsentliga förbättringar i förhållande till den bestående. De alternativ, som utredningen övervägde, var dels en ombildning till aktiebolag dels omorganisation av järnvägsstyrelsen till en kollegial lekmannastyrelse.[68]

I fråga om ombildning till aktiebolag ansåg utredningen att en sådan skulle medföra vissa fördelar bl. a. beträffande taxe- och personalpolitiken. En förutsättning härför var dock en större frigörelse från statsmakterna än vad utredningen förordat eller ansett möjlig. Utredningen avfärdade därför detta alternativ.[68] Även alternativet att inrätta en kollegial lekmannastyrelse avfärdade

[64] Ibid., s. 177.
[65] Ibid., s. 178.
[66] Ibid., s. 195.
[67] SOU 1948:13, s. 17 ff.
[68] Ibid., s. 26.

utredningen. Däremot föreslog utredningen att den befintliga fullmäktigeinstitutionen utbyggdes till ett särskilt förvaltningsråd.[69]

Förslaget har i sin helhet ej genomförts. Smärre reformer har dock vidtagits vid skilda tillfällen.

Gruvorganisationskommittén avlämnade år 1950 ett betänkande, som bl. a. innehöll förslag om att ett centralorgan för gruvärenden skulle inrättas. Kommittén ställde sig relativt negativ till aktiebolagsformen som statlig företagsform. Kommittén framhöll bl. a. att statsmakternas ställningstaganden för aktiebolagsformen vid olika tillfällen säkerligen byggt på den uppfattningen, att man kunde nå större affärsmässighet i verksamheten genom att välja en organisationsform som visat sig ge resultat i det enskilda näringslivet. I och för sig ansåg kommittén att den organisatoriska formen knappast enbart kunde ge garanti för en effektiv verksamhet eller ett gott resultat. Dessutom fann kommittén, att det kunde ifrågasättas om syftet med en statlig verksamhet överhuvud taget kunde få vara affärsmässigt i samma mening som inom det enskilda näringslivet.[70]

Även om så icke var fallet, borde emellertid enligt kommitténs mening eftersträvas, att en industriellt inriktad statlig verksamhet bedrevs så rationellt som möjligt. Detta borde enligt kommitténs mening förutsätta, att företagsledningens åtgärder avspeglade sig i företagets ekonomiska resultat. Inom ramen för de grundlinjer, som statsmakterna uppdrog för verksamheten borde företagsledningen vidare ha resurser och befogenheter, vilka satte den i stånd att bedriva verksamheten på det mest effektiva sättet.[71]

Enligt kommitténs uppfattning kunde dessa önskemål tillgodoses inom ramen för de principer enligt vilka statsförvaltningen var uppbyggd, även om detta innebar, att det nya organet skulle ges större befogenheter än ämbetsverken i allmänhet. Några betänkligheter häremot kunde knappast anföras, eftersom statsmakterna redan vidtagit så vittgående åtgärder, som att ge vissa delar av förvaltningen den mycket fria aktiebolagsformen.[71]

Beträffande formerna för de befogenheter, som skulle anförtros det nya centralorganet, pekade kommittén på förekommande organisationsformer i utlandet som exempel på tänkbara lösningar. Kommittén ansåg emellertid, att frågan om den lämpligaste formen för industriell och liknande verksamhet i statlig regi inom landet borde upptas till en förutsättningslös prövning. Denna utredning, som borde ske i särskilt sammanhang, kunde emellertid väntas bli

[69] Ibid., s. 29 ff. I ett senare betänkande förordade dock utredningen, att statens järnvägar tillhörig buss- och lastbilstrafik frikopplades från verket och drevs i bolagsform (SOU 1949:61, s. 58).

[70] SOU 1950:2, s. 107.

[71] Ibid., s. 108.

tidsödande. Med hänsyn härtill sökte kommittén lösa sin uppgift genom att föreslå ett centralorgan organiserat som ett ämbetsverk, ehuru med den frihet för ledningen, som kommittén fann nödvändig för att möjliggöra en rationell drift.[72] Förslaget har ej genomförts.

Utredningar som förordat den vanliga ämbetsverksformen

Även den år 1953 tillsatta *utredningen angående tillverkningen av bakteriologiska sera och ympämnen,* som år 1957 avlämnade sitt betänkande, vari bl. a. den framtida utformningen av preparattillverkningen vid statens bakteriologiska laboratorium och statens veterinärmedicinska anstalt behandlades, var sysselsatt med vissa överväganden rörande ändamålsenligheten hos olika statliga företagsformer.[73] Utredningen fann det sålunda angeläget att pröva huruvida behovet av ökad rörelsefrihet för dessa anstalter kunde tillgodoses genom en ändrad företagsform. Härvid var två alternativ aktuella, nämligen affärsverksformen och aktiebolagsformen.

Affärsverksformen ansågs av utredningen icke medföra tillräckligt ökad rörelsefrihet för laboratoriet och anstalten i löne- och personalfrågor. Däremot skulle en ombildning till affärsverk kunna medföra en större handlingsfrihet i ekonomiska frågor. En sådan ombildning skulle emellertid innebära vissa följdverkningar, bl. a. skulle flera icke inkomstbringande prestationer få värdesättas och gottgöras särskilt med statsmedel. Även vissa icke önskvärda uppjusteringar av laboratoriets och anstaltens taxa skulle kunna bli erforderliga, eftersom deras inkomster till väsentlig del utgjordes av statsmedel. Utredningen ansåg sig därför icke kunna förorda affärsverksformen.[74]

Beträffande det andra alternativet, aktiebolagsformen, framhöll utredningen, att ifrågavarande verksamhet med hänsyn till sitt allmänna syfte icke kunde organiseras utifrån enbart företagsekonomiska synpunkter. Vid verksamhetens bedrivande måste hänsyn även tas till beredskapssynpunkter och nödvändigheten att utan hinder av ekonomiska hänsyn anpassa verksamheten efter växlingarna i det epidemiologiska läget. Varken kravet på affärsmässighet eller konkurrensskäl motiverade enligt utredningens uppfattning en övergång till bolagsdrift. Även samarbetet med olika statliga myndigheter samt respektive verksamhetsgrenars omfattning talade mot en sådan övergång.[75]

[72] Ibid., s. 108 f.
[73] Tillverkningen av bakteriologiska och virologiska preparat. Betänkande av särskilt tillkallad utredningsman.
[74] Ibid., s. 73 f.
[75] Ibid., s. 75 f.

Utredningen fann sålunda icke heller anledning att föreslå en ombildning till aktiebolag utan sökte finna en lösning av de aktuella problemen inom ramen för den dittillsvarande organisationsformen.

Även *1953 års örlogsvarvsutredning* som år 1957 avgav ett betänkande rörande örlogsvarvens organisation m. m., var inne på principiella resonemang rörande olika statliga företagsformers ändamålsenlighet. Bland olika alternativ, vilka kunde tänkas för organisationen av den verkstadsrörelse, som bedrevs inom örlogsvarvens ram, övervägde utredningen sålunda en övergång till bolagsform eller affärsverksform för denna rörelse.[76]

Vad först beträffar bolagsformen, erinrade utredningen om att redan 1942 års militära bolagsutredning uttalat att den för sin del funnit det uppenbart, att örlogsvarven icke kunde underställas en för försvarsväsendet central industriell ledning och icke heller utan olägenheter ombildas till aktiebolag. Örlogsvarvsutredningen, som icke förutsatte någon ändring i örlogsvarvens arbetsuppgifter, underströk ytterligare, att frågan om örlogsvarvens organisation icke borde ses som ett till verkstadsrörelsen isolerat problem, utan att hela varvsdriften måste ses som en enhet med beaktande av de militära kraven. Hänsyn till örlogsvarvens samlade uppgifter medgav icke att bolagsformen valdes som företagsform för desamma.[77]

Mot affärsverksformen kunde enligt utredningens mening göras samma invändningar som mot bolagsformen. Utredningen ansåg det vidare inte befogat att skapa ett affärsdrivande organ för att tillgodose i princip endast marinens behov av reparations- och underhållsmöjligheter.[78]

Örlogsvarvsutredningen utgick sålunda från att verkstadsrörelsen även i fortsättningen skulle bedrivas i den gängse förvaltningsformen, ehuru med vissa organisatoriska förändringar. I en reservation förordade emellertid två ledamöter bolagsformen och som ett andra alternativ affärsverksformen.[79]

Riksdagsmotioner rörande de affärsdrivande verkens ställning

Frågan om de statliga företagsformernas ändamålsenlighet har givetvis varit föremål för uppmärksamhet inom riksdagen även vid andra tillfällen än de tidigare nämnda. Så har t. ex. varit fallet i samband med att riksdagen prövat frågor rörande anslag och i vissa fall personalstat för de berörda företagen.

[76] SOU 1957:9, s. 91.
[77] Ibid., s. 97 f.
[78] Ibid., s. 98.
[79] Ibid., s. 279 ff.

Särskilt intresse tilldrar sig emellertid ett par motioner rörande de affärsdrivande verkens ställning, vilka väcktes vid 1943 respektive 1950 års riksdagar

I en *motion vid 1943 års riksdag* föreslog ledamoten av andra kammaren, de Geer, att riksdagen skulle begära en utredning av Kungl. Maj:t dels rörande nya lönebestämmelser för de affärsdrivande verkens chefsbefattningar, samt dels beträffande möjligheterna att överföra vissa affärsdrivande verk i aktiebolagsform. Såsom motiv för förslaget anförde motionären behovet av att rationalisera driften av den statliga verksamheten på näringslivets område. Härvid borde man följa de riktlinjer, som varit vägledande under krigsåren, varunder man för den nytillkommande verksamheten valt friare organisationsformer än tidigare. Att ge regeringen större rörelsefrihet vid lönesättningen för de affärsdrivande verkens chefsbefattningar ansåg motionären vara en första etapp. En andra etapp var att överföra i första hand domänverket, televerket, statens järnvägar och statens vattenfallsverk i bolagsform. Utredningen borde omfatta båda problemen för sig.[80]

Statsutskottet framhöll, att man beträffande de affärsdrivande verkens organisation måste beakta, att dessa verk var utövare av viktiga förvaltningstekniska och näringspolitiska samhällsfunktioner. Vanskligheten vid en avvägning mellan de företagsekonomiska synpunkterna och dessa allmänna intressen hade kommit till uttryck vid de utredningar, som företagits av statsbaneekonomikommissionen och socialiseringsnämnden. Beträffande frågan om lönesättningen för chefsbefattningarna anförde utskottet, att löneförmånerna för dessa redan hade avvägts efter förmånligare grunder än för andra verk. Att högt uppdrivna förmåner bjöds på motsvarande poster inom det enskilda näringslivet kunde utskottet inte finna vara föredömligt för staten. Motionen avstyrktes av statsutskottet och avslogs av båda kamrarna.[81]

I sammanhanget bör även observeras en *motion vid 1950 års riksdag* som väcktes av ledamöterna i första kammaren, R. Lundqvist, Axel Mannerskantz och P. G. Lundgren. Motionärerna föreslog, att riksdagen skulle anhålla hos Kungl. Maj:t om utredning och förslag rörande ökade befogenheter för statens affärsdrivande verk.[82]

I sin motivering framhöll motionärerna bl. a., att de fann det uppenbart att aktiebolagsformen för statlig affärsverksamhet innebar betydande fördelar. Å andra sidan var bolagsformen underlägsen verksformen ur vissa andra synpunkter, bl. a. i fråga om den offentliga insynen i företaget. Det var icke heller möjligt att kontrollera eventuellt inflytande från regeringen eller enskild

[80] Mot. AK nr 95/1943.
[81] Statsutsk. utl. nr 39/1943. FK prot. nr 9/1943, s. 36. AK prot. nr 9/1943, s. 50 ff.
[82] Mot. FK nr 311/1950.

departementschef på ett sådant statligt företags ledning. Att bolagsformen kunde leda till ministerstyrelse i strid mot grundlagen låg enligt motionärernas mening i öppen dag. Den omständigheten, att sådant inkonstitutionellt inflytande lätt kunde förekomma, måste enligt motionärernas uppfattning innebära sådana risker ur demokratisk synpunkt, att bolagsformen icke borde komma till användning för statlig verksamhet annat än för särskilda fall. Ur demokratisk synpunkt ansåg sålunda motionärerna verksformen vara bolagsformen överlägsen. Det var dock önskvärt att få närmare undersökt om det var möjligt att åstadkomma samma förutsättningar till affärsmässigt handlande inom verksformens ram, som bolagsformen erbjöd. Motionärerna framhöll rörande olägenheterna med affärsverksformen bl. a. att den starkt centraliserade beslutanderätten till Kungl. Maj:t medförde ett omständigt och tidsödande förfarande hos de affärsdrivande verken. Några nämnvärda fördelar vanns ofta inte härmed och inte heller kunde hänvändelsen till Kungl. Maj:t anses fylla något egentligt behov. Motionärerna diskuterade härefter handläggningen av investeringsfrågor, personalfrågor och frågor rörande taxesättningen för de affärsdrivande verken samt framhöll, att de icke åsyftade några mera genomgripande organisationsändringar men tänkte sig att vissa mindre ändringar kunde anses vara välmotiverade. Bl. a. uttrycktes önskemål om att tillföra vissa verk en ökad lekmannarepresentation. De ökade befogenheter i förhållande till Kungl. Maj:t, som motionärerna tänkte sig att de affärsdrivande verken borde få, måste vidare enligt motionärernas mening skärpa kravet på ekonomiskt och affärsmässigt grundade beslut av verksstyrelserna.

Motionen erhöll en grundlig behandling i statsutskottet.[83] Utskottet infordrade sålunda i vederbörlig ordning yttranden från statskontoret, riksräkenskapsverket, 1948 års budgetutredning, generalpoststyrelsen, telegrafstyrelsen, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen och domänstyrelsen. Dessutom erhöll utskottet ett särskilt yttrande från fullmäktige i riksgäldskontoret.

Av remissmyndigheterna var statskontoret och riksräkenskapsverket klart negativa, medan de affärsdrivande verken i stort sett ställde sig positiva till motionens syfte. Även 1948 års budgetutredning och fullmäktige i riksgäldskontoret intog en välvillig hållning.

Statsutskottet sade sig finna de av motionärerna anförda synpunkterna värda beaktande. Utskottet erinrade emellertid om de åtgärder, som föreslagits av 1947 års järnvägsutredning för statens järnvägars del, och vilka i sak nära sammanföll med motionärernas önskemål. Dessa förslag var föremål för Kungl. Maj:ts prövning och utskottet förutsatte att de övriga affärsverkens behov av ökad rörelsefrihet därvid ägnades uppmärksamhet. Utskottet framhöll slutli-

[83] Statsutsk. utl. nr 224/1950.

gen, att om frågan om de affärsdrivande verkens organisation skulle belysas mera allsidigt, kunde man knappast undgå att behandla problemet om statens företagsformer överhuvud. Detta ansåg sig utskottet i det föreliggande begränsade sammanhanget icke ha anledning att närmare gå in på. På grundval av de anförda omständigheterna hemställde statsutskottet, att motionen icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd.[84]

Båda kamrarna biföll utskottets hemställan.[85]

Av skilda författare framförda synpunkter på valet av verksamhetsform för de statliga företagen

Den vetenskapliga forskningen rörande förvaltningen var tidigare så gott som uteslutande inriktad på förvaltningsrättsliga synpunkter. Även om under senare tid betydelsefulla insatser gjorts då det gäller att kartlägga förvaltningen ur andra synpunkter än de rent offentligrättsliga återstår dock åtskilliga problemkomplex, som är värda uppmärksamhet. Till dessa hör frågeställningen efter vilka utgångspunkter man träffat valet mellan aktiebolagsformen och formen som affärsdrivande verk.[86]

Någon vetenskaplig analys av detta slag har sålunda icke publicerats. Den angivna frågeställningen har emellertid berörts av åtskilliga artikelförfattare och av ledareskribenter i den politiska dagspressen. Bland dessa författare märks Marcus och Lundberg, vilka särskilt utförligt framfört synpunkter på valet av verksamhetsform för de statliga företagen.[87]

Marcus har i en bilaga till 1946 års läkemedelsutrednings betänkande lämnat en översikt rörande organisationen av statskontrollerade affärsföretag i Sverige, vari han bl. a. redogör för den berörda verksamhetens uppkomst och omfattning samt statsföretagens organisation.[88] I ett sammanfattande avsnitt söker han belysa frågan om valet mellan affärsverksformen och aktiebolagsformen för statlig verksamhet.

[84] Statsutsk. utl. nr 224/1950. För 1947 års järnvägsutrednings förslag har i viss utsträckning redogjorts i ett föregående avsnitt.

[85] FK prot. nr 32/1950, s. 19 ff; AK prot. nr 32/1950, s. 11 ff.

[86] Jfr Heckscher, G.: Svensk förvaltning som föremål för statsvetenskaplig forskning. Några frågeställningar. StvT 1950, s. 42 ff; se även Herlitz, N.: Svensk stats- och förvaltningsrättslig forskning under 50 år i Minnesskrift utgiven av juridiska fakulteten i Stockholm vid dess femtioårsjubileum 1957, s. 161 samt Herlitz, N.: Föreläsningar II, s. 281 f, not 3.

[87] Beträffande övriga författare hänvisas till litteraturförteckningen.

[88] Marcus, M.: Organisationen av statskontrollerade affärsföretag i Sverige. SOU 1951:34, bil. 6, s. 609 ff.

Marcus framhåller därvid, att frågan om valet mellan affärsverk och bolag såsom lämpligaste form för statskontrollerad affärsdrift endast vid enstaka tillfällen dryftats med någon utförlighet. För de efter sekelskiftet nytillkomna företagen har dock i regel aktiebolagsformen förordats, varvid man ibland framhållit, att de statliga företagen borde drivas efter samma affärsmässiga principer som de privata. Företagen borde därför vara frikopplade från de politiska instansernas avgöranden och deras ledning ha en betydande handlingsfrihet.

Den kollegiala styrelseformen kunde visserligen i och för sig enligt Marcus betraktas som en övergångsform mellan affärsverk och aktiebolag. Han ansåg emellertid, att den föga förändrade det beroende, i vilket affärsverket stod i förhållande till statsmakterna, och icke heller mycket ökade den självständighet i beslut och handlande, som utmärkte bolaget framför affärsverket.

Marcus vänder sig vidare mot det ibland hörda påståendet att det affärsdrivande verket skulle vara det statliga aktiebolaget överlägset ur "demokratisk" synpunkt. Han syns därvid mena, att huvudfrågan är huruvida de företagsekonomiska synpunkterna kan tillgodoses inom affärsverksformens ram eller icke och att, om så ej är fallet, allmänhetens och riksdagsmännens insyn i företaget icke är mycket värd.

Visserligen finner Marcus, att bolagsformen icke är fri från invändningar. Regeringsinflytandet i styrelserna har sålunda ibland föranlett beslut, som inte är enbart företagsekonomiskt betingade. Han anser emellertid icke att farhågorna härför bör ges alltför stort utrymme och framhåller aktiebolagsformens konstitutionella möjligheter till redovisning av de skäls verkliga natur, som föranlett olika åtgärder.

Marcus uppehåller sig härefter vid de fördelar bolagsformen medför jämfört med affärsverksformen inom olika verksamhetsområden, såsom beträffande personal- och lönefrågor, investeringar etc., och slutar sin sammanfattning med att förorda bolagsformens användning som statlig företagsform framför affärsverksformen. Därmed vill han emellertid icke ha sagt att affärsverksformen under alla förhållanden är underlägsen bolagsformen. Tvärtom anser han att en mera inträngande analys av problemet är en angelägen uppgift och att en sådan möjligen skulle kunna leda till "en ny form för statlig affärsdrift, vilken representerar en livsduglig syntes av aktiebolag och affärsverk".

Lundberg anser i sin jämförelse mellan affärsverk och aktiebolag[89] att särskiljandet av de företagsekonomiska synpunkterna från de allmänpolitiska är en viktig fråga. Ingen existerande företagsform ger emellertid garantier härför. Generellt gäller dock enligt Lundberg, att ett affärsverk med sitt starkare be-

[89] Lundberg, Arne S.: Affärsverk och aktiebolag. Tiden nr 3/1950, s. 142 ff.

roende av riksdagen och Kungl. Maj:t löper större risk än ett statligt aktiebolag att nödgas göra avsteg från sina företagsekonomiska principer.

Beträffande möjligheterna att besluta investeringar anser Lundberg, att det föreligger djupgående rättsliga olikheter mellan verk och bolag. Ett affärsverks ny och reinvesteringar skall sålunda årligen underställas statsmakternas prövning, medan bolagen i detta avseende är beroende av statsmakterna endast om investeringarna kräver ökning av aktiekapitalet eller nya lån från staten till ifrågavarande bolag. En flora av exempel skulle enligt Lundberg kunna anföras på affärsverkens besvärligheter inom detta område. En förändrad inställning till investeringsfrågorna anges dock av Lundberg vara på väg. Exempelvis vattenfallsverket har sålunda enligt Lundberg under senare år haft samma investeringsfrihet som ett statligt aktiebolag.

Lundberg erinrar vidare om att friheten beträffande lönepolitiken ofta anförts som en av bolagsformens fördelar. Han uppehåller sig härefter vid vådorna för de affärsdrivande verkens del av det statliga lönesystemet och uttalar att de förslag om uppmjukning av detta, som förekommit, endast är att betrakta som halvmesyrer.

I fortsättningen går Lundberg i sin jämförelse mellan de båda företagsformerna även in på att bolagsformen medger större frihet i avskrivningshänseende samt då det gäller att fondera medel i konjunkturutjämnings- och investeringssyfte. Även i beskattningshänseende påpekar Lundberg att det råder en betydande olikhet mellan verk och bolag. Verken betalar sålunda endast och i mycket begränsad omfattning kommunalskatt medan bolagen beskattas på samma sätt som enskilda företag. Om statlig verksamhet skall bedrivas i konkurrens med enskild anser Lundberg därför att likvärdighet i skattehänseende endast kan uppnås om den statliga verksamheten bedrivs i aktiebolagsform.

Beträffande kapitalägarens behov av att följa företagets skötsel och utveckling anför Lundberg, att detta i enskilda bolag ofta tillgodoses genom att kapitalägare själva sitter i styrelsen eller håller fortlöpande kontakt med sina representanter i denna. För de statliga företagen gäller enligt Lundberg, att de affärsdrivande verkens relativt starka anknytning till statsmakterna medför, att vederbörande statsråd har många direkta anledningar att hålla sig informerad om deras verksamhet, medan bolagen lever ett mera självständigt liv. Lundberg vänder sig mot att bolagsformen, såsom i vissa sammanhang framhållits, skulle inbjuda till ministerstyrelse. Han anför sålunda, att risken för ministerstyrelse icke sammanhänger med den ena eller andra företagsformens brister utan blir allvarlig först då ett statsföretag har en svag ledning relativt vederbörande statsråd.

Undersökningens uppläggning

Ämnets avgränsning

Den statliga affärsverksamhet, som bedrivs i den från det enskilda näringslivet hämtade aktiebolagsformen, har i våra dagar nått en betydande omfattning. De grundläggande orsakerna till att staten beslutat engagera sig i den verksamhet de statliga bolagen bedriver skulle därför i och för sig vara värda ett närmare studium. Det finns emellertid även andra frågeställningar rörande de statliga bolagen, som i lika hög grad kan göra anspråk på behandling. Dit hör exempelvis frågan, huruvida de statliga bolagen motsvarat de syften, vilka angavs som väsentliga i samband med deras inrättande eller då de eljest lades under statsmakternas kontroll. En fråga, som ännu kvarstår obesvarad är vidare hur de organisatoriska relationerna mellan statsmakterna och bolagen är beskaffade och hur de fungerar. Författaren har för sin del funnit lämpligt att begränsa sina undersökningar till sistnämnda problem. Vad författaren avser att behandla är sålunda icke varför staten engagerat sig i ifrågavarande verksamhet och icke heller hur resultatet därav utfallit utan i vilka former och till vilken grad statsmakternas inflytande gentemot bolagen gör sig gällande.

En grundligare belysning av dessa frågor är angelägen ur två synpunkter. I första hand bör framhållas, att de statliga bolagen icke var förutsedda vid vårt nuvarande statsskicks tillkomst, och att statsmakternas relationer till bolagen därför icke på något sätt är ursprungligen reglerade i grundlagarna. Bolagen har icke heller genom senare grundlagsändringar erhållit någon författningsmässigt bestämd ställning. En uppgift för författaren blir därför att undersöka hur de statliga bolagen organisatoriskt sett knutits till det statliga förvaltningssystemet och även att söka klarlägga hur de problem, som därvid uppstått, funnit sin lösning.

Den andra utgångspunkten för författarens undersökningar sammanhänger med de skäl, som i regel åberopats för att staten valt aktiebolagsformen för en viss gren av sin verksamhet. Aktiebolagsformen har sålunda i regel ansetts medföra större handlingsfrihet för företagsledningen och därigenom större effektivitet i verksamheten än vad sedvanliga organisationsformer ansetts kunna medge. Författarens uppgift blir till följd härav att söka fastställa hur starkt statsmakternas inflytande gentemot bolagen vid skilda tillfällen gör sig gällande.

Det skulle kunna te sig frestande att i samband härmed söka utröna, huruvida aktiebolagsformen såsom statlig verksamhetsform verkligen i högre grad, än vad som gäller för andra statliga verksamhetsformer, förmår tillgodose kraven på framför allt större effektivitet i verksamheten. En undersökning med detta syfte skulle emellertid — åtminstone om man ställer vetenskapliga krav

på exakthet — kräva åtskilligt studium av det interna arbetet hos inte endast de statliga bolagen utan även hos de organ, som utvalts som jämförelseobjekt. Ett sådant studium har därför ansetts föra för långt bort från den här behandlade huvudfrågeställningen. På liknande grunder har också en jämförelse rörande sättet för verksamhetens bedrivande i statliga respektive enskilda aktiebolag i stort sett lämnats åsido. För båda slagen av jämförelser gäller för övrigt, att sådana ofta är svåra att genomföra på grund av att överensstämmelse måste råda bl. a. rörande syftet med vederbörande organs verksamhet.[90]

Vid undersökningen har sålunda jämförelser med annan statlig förvaltning respektive med enskilda aktiebolag endast i begränsad utsträckning företagits. Intresset har i stället framför allt koncentrerats till sådana förhållanden, vilka kan anses vara speciella för de statliga bolagen. Vissa ytterligare begränsningar har dock iakttagits. Genom att som huvudfrågeställning valts statsmakternas relationer till de statliga aktiebolagen har även de senares förhållande till allmänheten, kunder och leverantörer och även frågan om allmänhetens insyn i huvudsak kunnat förbigås.

De begränsningar, som i övrigt iakttagits, gäller främst sådant, som berör de politiska partiernas inställning till bolagen i olika avseenden. Med hänsyn till att ett studium härav med nödvändighet måste beröra partiernas allmänna politik vid skilda tillfällen och därigenom föra för långt bort från det centrala ämnet, samt då en del av de berörda frågorna ännu är politiskt kontroversiella har författaren undvikit att närmare gå in härpå.

Undersökningens genomförande

Vid undersökningens genomförande har det i första hand tett sig betydelsefullt att fastställa vilka inbördes olikheter, som finns mellan de statliga bolagen i organisatoriskt avseende. Sådana olikheter kan vara betingade av historiska fakta eller sammanhänga med arten av den verksamhet ifrågavarande bolag bedriver. En undersökning av bolagens historiska bakgrund och av grunderna för statsmakternas inflytande i de enskilda fallen torde därför vara nödvändig, för att man i stort skall kunna ange arten av statsmakternas uppgifter gentemot bolagen samt även hur dessa uppgifter är fördelade mellan riksdagen och Kungl. Maj:t. Härvid tilldrar sig även principerna för Kungl. Maj:ts delege-

[90] Jfr Heckscher, G.: Svensk statsförvaltning i arbete, s. 59;
Akselsson, L.: Om skillnaden mellan statligt och enskilt. Reflektioner kring Gunnar Heckschers bok, Balans nr 2/1952;
Heckscher, G.: Statligt och enskilt, Balans nr 3/1952;
Tersman, R.: Effektivitet i offentlig förvaltning, Balans nr 2/1956.

ring av vissa uppgifter till centrala ämbetsverk intresse. De antydda undersökningarna redovisas i det närmast följande kapitlet under rubriken "De statliga bolagens tillkomst och allmänna ställning".

I de därpå följande kapitlen behandlas statsmakternas uppgifter rörande bolagen närmare. Några för de statliga bolagen speciella grundlagsstadganden rörande sättet för dessa uppgifters fullgörande existerar som nämnts inte. Vid behandlingen av dessa frågor har författaren därför anknutit till den traditionella i grundlagarna antydda uppdelningen på olika funktioner. I ett kapitel redogörs sålunda för statsmakternas åtgärder i rättsliga och finansiella frågor rörande bolagen, i ett annat för den fortlöpande ledning, som statsmakterna utövar rörande bolagens förvaltning samt i ett tredje avsnitt för statsmakternas kontroll.

I kapitlet "Statsmakternas åtgärder i rättsliga och finansiella frågor rörande bolagen" har två områden sammanförts, vilka visserligen har den olikheten, att befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och Kungl. Maj:t icke är densamma inom båda områdena, men i detta sammanhang har det gemensamt, att statsmakternas åtgärder i stort sett tillkommer i "traditionella" former. Huvudsyftet med denna del av undersökningen har därför varit att utröna i vad mån någon för de statliga bolagen speciell praxis utbildats vid statsmakternas behandling av de berörda frågorna.

Då det gäller kapitlet "Statsmakternas fortlöpande ledning av bolagens förvaltning" är det däremot formerna som tilldrar sig den största uppmärksamheten. I första hand tilldrar sig därvid de möjligheter som yppas att utöva inflytande på bolagsstämman och i samband med valet av styrelseledamöters intresse. Att det vid sidan härav utövas ett inflytande under hand gentemot bolagen är emellertid ett faktum, som knappast någon bestrider och vilket har sitt stora intresse på grund av dess diskutabla förenlighet med den konstitutionella grunden för förvaltningens ledning.

De konstitutionella problem, som gör sig gällande vid användandet av aktiebolagsformen som statlig verksamhetsform och vilka antyds i det nyssnämnda avsnittet, gör sig även märkbara i kapitlet "Statsmakternas kontroll". I stort sett kan man säga att kontrollen över de statliga bolagen endast utövas i de former som aktiebolagslagen erbjuder medan det i grundlagarna nedlagda kontrollsystemet icke annat än i undantagsfall äger tillämpning på bolagen. Praktiskt taget alltsedan de statliga bolagens tillkomst har emellertid försök gjorts att inordna dem under det i författningen infogade kontrollsystemet. Det är därför naturligt, att en stor del av ifrågavarande avsnitt ägnas åt en redogörelse för dessa försök utan att de existerande kontrollmöjligheterna därför förbigås.

I det sista kapitlet sammanfattas resultatet av de gjorda undersökningarna.

Författaren har därvid ansett det vara av intresse att sätta detta resultatet i relation till några av de framförda synpunkter på aktiebolagsformens ändamålsenlighet i olika avseenden som statlig företagsform vilka upptagits i den nyss refererade debatten.

Källmaterialets omfattning och bearbetning

Det här behandlade området har tidigare endast i obetydlig omfattning varit föremål för bearbetning. Till omfattningen störst är det arbete författaren tidigare publicerat, Statsägda aktiebolag i Sverige (SOU 1956:6). Ifrågavarande arbete avsåg emellertid en relativt brett upplagd kartläggning av de statliga bolagens förvaltning, i första hand med utgångspunkt från bolagens interna förhållanden. De i den nu föreliggande undersökningen centrala frågeställningarna vidrördes därför endast i förbigående.

Utöver i författarens tidigare arbete har de här behandlade problemen såsom tidigare antytts i viss utsträckning uppmärksammats av offentliga utredningar samt av några få artikelförfattare och ledareskribenter. Av de företagshistoriska arbeten, vilka finns publicerade för några av de större och äldre bolagen, är det endast AB Svenska tobaksmonopolets och AB Vin- & Spritcentralens, som i någon utsträckning innehåller material om bolagens relationer till staten. Den föreliggande avhandlingen grundar sig därför så gott som uteslutande på obearbetat källmaterial. Detta material består främst av riksdagstryck samt hos departement, verk och bolag förvarade handlingar. Vidare har vissa uppgifter insamlats genom intervjuer med befattningshavare hos de nyss nämnda organen. Med hänsyn till att författaren undvikit att gå in på de olika partiernas inställning till bolagen har bl. a. det källmaterial, som återfinns i den politiska dagspressen i stor utsträckning kunnat lämnas åtsido.

I syfte att erhålla närmare kännedom om arten och omfattningen av statsmakternas åtgärder vid behandlingen av de rättsliga och finansiella frågorna har författaren gjort en systematisk genomgång av riksdagstrycket. Denna genomgång har gjorts från tiden för de berörda, dvs. såväl de nuvarande som i huvudsak även de tidigare existerande, numera upphörda statliga bolagens tillkomst t. o. m. år 1956. Generellt bör beträffande denna bearbetning framhållas, att förslag och beslut av mera allmän karaktär inom området för bolagens verksamhet givetvis icke beaktats, utan endast sådant, som ansetts ha ett mera direkt samband med densamma. Vidare har vissa gränsdragningsproblem uppstått, vilka förtjänar att omnämnas i detta sammanhang. Så t. ex. har det i vissa fall visat sig vanskligt att avgöra i vad mån ett förslag om ändring beträffande tobaksskatterna endast indirekt eller även direkt kan anses beröra AB Svenska

tobaksmonopolets verksamhet. I tveksamma fall har utgallringen av material dock skett ytterst försiktigt. Förutom inom tobaksmonopolets område har utgallring förekommit främst vad beträffar Svenska penninglotteriet AB. Här har flertalet i riksdagsregistret under bolagets namn upptagna beslut befunnits icke böra medtas i förevarande sammanhang. Ytterligare må framhållas, att det även varit tveksamt huruvida materialet rörande ett par bolag, vilkas verksamhet huvudsakligen ligger inom andra områden än de affärsmässiga, skulle ha medtagits i bearbetningen. De ifrågavarande fallen rör främst Svenska spannmåls AB men även i viss mån AB Kreditkassan av år 1922. Beträffande Spannmålsbolaget har 22 propositioner uteslutits, då de till största delen kan hänföras till statens jordbruksreglerande verksamhet. I fråga om Kreditkassan har samtliga propositioner medtagits ehuru med tvekan, eftersom kassans verksamhet till bistånd av de banker och sparbanker, som kommit i svårigheter under 1920- och 1930-talens kriser, inte kan sägas vara avsevärt mera affärsmässigt än Spannmålsbolagets. Speciellt bör detta uppmärksammas beträffande den senare behandlingen av det stora antalet följdmotioner till propositionen nr 229/1929. Dessa motioner avsåg så gott som uteslutande tillvaratagande av intressena hos speciella grupper av insättare vid konkurserna för ett antal sparbanker och inte alls verksamheten vid Kreditkassan såsom företag.

På grund av den företagna genomgången av riksdagstrycket har åskådliggjorts dels vissa frågor sammanhängande med berörda propositioners innehåll, dels ock frågor sammanhängande med riksdagsbehandlingen av propositionerna. Med avseende på propositionernas innehåll har belysts propositionernas respektive därtill fogade bilagors omfattning, förekomsten av bilagor, grunden för propositionernas framläggande, förberedande åtgärder, förekomsten av remissyttranden samt begärda ställningstaganden från riksdagen. Vad beträffar riksdagsbehandlingen har undersökts förekomsten av motioner, utskottens ställningstaganden till propositionerna respektive eventuella motioner, förekomsten av utskottsreservationer, antal talare och inlägg i riksdagsdebatten, fördelade på kamrar, statsrådens uppträdande i riksdagsdebatten samt slutligen riksdagens ställningstaganden. Däremot har beslutens innehåll, dvs. innehållet i de författningar eller storleken av de kapitalbelopp, som beslutats, i detta sammanhang ansetts vara av mindre intresse.

Som komplettering till nyssnämnda undersökning samt i syfte att närmare kartlägga arten och omfattningen av den ledning och kontroll, som från departementens sida utövas gentemot de under dem hörande bolagen, har vidare en systematisk undersökning företagits av de handlingar, vilka förvaras i finans- och handelsdepartementen och som rör de under dessa departement sorterande bolagen.

Dessa handlingar består i huvudsak av:

1. Officiella skrivelser, som inkommit till eller utgått från vederbörande departement och som registrerats i dess diarium.
2. Inofficiella skrivelser, som avlåtits eller mottagits av enskilda tjänstemän i departementet och vilka icke diarieförts.
3. Promemorior, protokoll, sammanställningar och liknande handlingar, som antingen upprättats av tjänstemän inom departementen eller också under hand överlämnats till dem och vilka i regel icke diarieförts.

Antalet inofficiella handlingar är relativt litet inom finansdepartementet men mera omfattande inom handelsdepartementet. Det har därför ansetts ändamålsenligt att redan från början uppdela materialet på följande tre grupper:[91]

1. Officiella och inofficiella handlingar inom finansdepartementet.
2. Officiella handlingar inom handelsdepartementet.
3. Inofficiella handlingar inom handelsdepartementet.

Undersökningen har omfattat c:a 600 hos finansdepartementet förvarade handlingar, som dateras från tiden 1930—1957. Handlingar från tiden före 1945 finns dock endast tillgängliga för AB Svenska tobaksmonopolet och AB Vin- & spritcentralen. De undersökta handlingarna omfattar, förutom förvaltnings- och revisionsberättelser, kallelser och fullmakter m. m., dels korrespondens mellan å ena sidan bolagen eller där anställda tjänstemän och å andra sidan departementet eller befattningshavare inom detta, dels inom departementet upprättade handlingar, huvudsakligen statsråds- och regeringsprotokoll, dels ock slutligen vissa inom andra myndigheter än departementet upprättade eller från enskilda personer inkomna handlingar.

Undersökningen har vidare grundats på ett inom handelsdepartementet upprättat register över c:a 400 inom departementet förvarade officiella handlingar som härrör från tiden 1940—1956. De till grund för registret liggande handlingarna omfattar förutom förvaltnings- och revisionsberättelser samt kallelser, m. m., skrivelser, promemorior och protokoll, av vilka de allra flesta upprättats inom vederbörande bolag. Också handlingar från myndigheter och enskilda personer förekommer dock i registret.

Undersökningen avseende de inofficiella handlingarna inom handelsdepartementet omfattar c:a 800 icke diarieförda handlingar, vilka förvaras hos olika

[91] Det bör framhållas, att de använda benämningarna "officiell" respektive "inofficiell" icke anknyter till i tryckfrihetsförordningen använd nomenklatur. I själva verket torde praktiskt taget samtliga här redovisade handlingar vara att betrakta som "allmänna" handlingar i tryckfrihetsförordningens mening. Någon rättslig prövning härav har dock såvitt bekant icke påkallats. De använda benämningarna får sålunda närmast betraktas som författarens arbetsbenämningar.

tjänstemän inom departementet, och därvid främst inom statssekreteraravdelningen. Handlingarna daterar sig till tiden 1940—1956. Under den tidigare delen av denna period förekom emellertid icke någon mera ordnad förvaring av dessa handlingar, utan åtskilliga av de handlingar, som då inkom till eller upprättades inom departementet, har utgallrats eller på annat sätt avlägsnats. Materialet kan därför icke avses vara någorlunda fullständigt annat än för tiden efter 1950.

De undersökta handlingarna omfattar, förutom förvaltnings- och revisionsberättelser, kallelser och fullmakter m. m., dels korrespondens mellan styrelseledamöter och tjänstemän inom bolagen å ena sidan och olika befattningshavare inom departementet å andra sidan, dels promemorior och sammanställningar, vilka upprättats inom departementet.

Bearbetningen har beträffande finansdepartementets handlingar och de inofficiella handlingarna inom handelsdepartementet till en början omfattat registrering av samtliga handlingar. Denna registrering har skett med angivande av handlingarnas art, datum och ämnesinnehåll ävensom mottagare och avsändare. Beträffande de inofficiella handlingarna inom handelsdepartementet, vilka i detta sammanhang ansetts vara av det största intresset och därför ägnats ett mera ingående studium än de övriga, har dessutom angivits de personer, som i första hand kan betraktas som mottagare respektive avsändare eller som eljest medverkat i handlingarnas upprättande och behandling.

Till grund för bearbetningen av handelsdepartementets officiella handlingar har legat ett särskilt, inom departementet upprättat register. Detta har dock icke givit möjlighet till uppdelning med hänsyn till handlingarnas ursprung och handläggande befattningshavare. Den fortsatta bearbetningen av dessa handlingar har därför fått inskränkas till en fördelning med hänsyn till de ämnesområden, som behandlas i handlingarna och de beslut dessa föranlett.

Till förvaltnings- och revisionsberättelserna samt de därmed jämförbara handlingarna har hänsyn icke tagits i den fortsatta bearbetningen, vilken bl. a. omfattat handlingarnas ämnesområde, ursprung, art och ändamål. Vidare har författaren med hjälp av ifrågavarande material sökt rekonstruera departementens handläggning av olika frågor rörande de statliga bolagen. Dessa frågor har utvalts så att det blivit möjligt att åskådliggöra handläggningen inom skilda områden och beträffande skilda bolag. En förutsättning härför har dock varit att det disponibla materialet varit någorlunda rikhaltigt. Frågor, beträffande vilka handläggningen varit av mindre omfattning eller för vilka handlingar i viss utsträckning saknas har därför icke kunnat medtagas. Härav följer, att de redovisade rekonstruktionerna ej kan betraktas som typfall utan mera som fristående exempel.

Slutligen har författaren som nämnts, företagit ett antal intervjuer med olika

berörda personer. Syftet med dessa intervjuer har varit att erhålla kompletterande upplysningar rörande formerna för statsmakternas handläggning av olika frågor rörande de statliga bolagen. Sammanlagt har ett 20-tal personer intervjuats. Bland dessa befinner sig tjänstemän i departement och verk, vilka handlägger frågor rörande de statliga bolagen, samt styrelseledamöter och verkställande direktörer hos bolagen.

II

DE STATLIGA BOLAGENS TILLKOMST OCH ALLMÄNNA STÄLLNING

Utvecklingen i stort

Den statliga affärsverksamhetens historiska bakgrund och de affärsdrivande verkens tillkomst

Affärsmässigt inriktade sidor av den allmänna förvaltningen har funnits länge i Sverige. Redan under medeltiden fanns ett komplex av inkomstbringande fastigheter med benämningen Uppsala öd, vilka i motsats till Konungens egna jordagods ansågs tillhöra kronan såsom sådan.[1] Denna egendom ökade kraftigt genom att Gustav Vasa vid Västerås riksdag lyckades tillföra kronan större delen av kyrkans egendom. Såväl Gustav Vasa som hans söner hävdade dessutom kraftigare och med större framgång än vad som skett tidigare kronans rätt beträffande ödemarker samt vatten och bergverk, vilka längre fram skulle komma att tillföra kronan betydande inkomster.[2]

Genom rikets expansion till en stormakt och den jämsides därmed pågående inre utvecklingen ställdes staten inför vidgade och i vissa fall nya uppgifter. Näringslivet i allmänhet och särskilt bergverken blev föremål för regeringens särskilda uppmärksamhet. I statlig regi uppletades malmfyndigheter samt ordnades med gruvdrift och förädling av malmerna. För att få tillgång till krigsförnödenheter uppmuntrade eller anordnade regeringen ammunitions-, vapen- och klädesindustrier samt skeppsvarv.[2]

Den statliga affärsverksamhet, som här antytts, var givetvis efter nutida mått varken särskilt omfattande eller särskilt intensiv. I första hand sammanhänger detta med den nivå, på vilken den ekonomiska utvecklingen överhuvudtaget befann sig. Dessutom var den statliga förvaltningens organisation vid denna tid föga utvecklad. Avgränsningen mellan de olika förvaltningsorganens arbetsområden var långtifrån klar, och målsättningen för förvaltningens arbete bestämdes i hög grad av utrikespolitiska hänsyn. Några fast organiserade och från statens övriga verksamhet avgränsade företagsenheter kan man därför knappast tala om under denna tid. En första förutsättning för att sådana skulle

[1] Herlitz, N.: Grunddragen av det svenska statsskickets historia, 4:e uppl., s. 31.
[2] Ibid., s. 60 f.

komma till stånd var tydligen att riksstyrelsen som sådan fick en fastare organisation.

Ett betydelsefullt steg i denna riktning togs genom 1634 års regeringsform. Enligt denna lades de olika grenarna av förvaltningen under fem kollegialt organiserade ämbetsverk, sedermera vanligen benämnda krigskollegium, amiralitetskollegium, kammarkollegium och kanslikollegium samt Svea hovrätt. År 1637 inrättades dessutom generalbergsamtet, vars namn senare förändrades till bergskollegium, samt år 1651 kommerskollegium.[3]

Kanslikollegium eller kansliet kom snart att inta en central ställning bland kollegierna i arbetet att ytterligare utveckla och stabilisera förvaltningsapparaten. På dess initiativ tillkom 1636 års "Förordning om postbåden", som utgör grundvalen för postverkets tillkomst och senare utveckling.[4]

Postverket får anses vara den första och under lång tid den enda inom den statliga förvaltningens ram organiserade företagsenheten. Under den första tiden av dess verksamhet var dess ställning emellertid långt ifrån klar. Såväl verkets affärsmässiga inriktning som dess oberoende i förhållande till andra förvaltningsorgan bestreds sålunda i många sammanhang under denna tid. Utvecklingen ledde dock till att postverkets ställning som särskilt affärsföretag inom förvaltningen befästes.[5] Resultatet härav kom sedermera att bli till gagn även för de nya affärsinriktade verksamhetsgrenar, som från 1800-talets mitt aktualiserades inom den statliga förvaltningen.

Den tekniska utvecklingen inom kommunikationsområdet föranledde då bildandet av två nya verk med affärsmässiga arbetsuppgifter. År 1856 inrättades sålunda en telegrafstyrelse samt år 1862 styrelserna för statens järnvägstrafik och statens järnvägsbyggnader. Styrelsen för statens järnvägstrafik fick år 1888 även överta ledningen av statens järnvägsbyggnader, varvid styrelsens namn ändrades till järnvägsstyrelsen.[6] Av speciellt intresse i organisatoriskt avseende är den fullmäktigeinstitution, som infördes hos järnvägsstyrelsen år 1907.[7]

Från och med 1860-talet började statens skogsegendomar underkastas en ur

[3] Ibid., s. 107 ff.

[4] Forssell, N.: Svenska postverkets historia, Del I, s. 40.

[5] Ibid., s. 44 ff. Det bör dock framhållas, att huvuddelen av postverkets inkomster i 1809 års regeringsform hänfördes till bevillningarna, ett förhållande, som alltjämt kvarstår oförändrat (RF § 60).

[6] Marcus, M.: Telegrafverket, s. 96; Marcus, M.: Statens Järnvägar, kortfattad översikt av deras tillkomst, ekonomi och organisation, s. 87 ff.; se även Herlitz, a.a., s. 210. Telegrafstyrelsens namn har på senare tid (1953) ändrats till telestyrelsen.

[7] Marcus, M.: Statens järnvägar, s. 91 f. Det bör anmärkas, att ett på bredare basis arbetande rådgivande organ, järnvägsrådet, tillkom redan år 1902 för att avge yttranden i av Kungl. Maj:t till rådet hänskjutna ärenden angående förhållandet mellan statens järnvägar och dess trafikanter m. m., se ibid., s. 112 ff.

ekonomisk synpunkt mera rationell drift än tidigare. För detta ändamål inrättades år 1859 en skogsstyrelse. Dennas verksamhet upphörde emellertid år 1882, då dess uppgifter övertogs av en nyinrättad domänstyrelse, som erhöll mera omfattande uppgifter.[8]

På samma sätt som tillkomsten av telegraf- och järnvägsrörelserna hade möjliggjorts av den tekniska utvecklingen blev omkring sekelskiftet frågan om elektrisk kraftproduktion i större skala aktuell. Denna fråga diskuterades under åren omkring sekelskiftet i riksdagen och i andra sammanhang. Efter ett omfattande utredningsarbete bildades år 1905 Trollhätte kanal- och vattenverk med uppgift att i första hand utvinna kraften ur fallen vid Trollhättan. Redan år 1909 ombildades emellertid styrelsen över detta verk till en vattenfallsstyrelse, som fick mera riksomfattande uppgifter och vilken i motsats till de föregående verken men liksom Trollhättestyrelsen erhöll en kollegial styrelseorganisation.[9]

Gemensamt för de nu nämnda organiserade statliga företagen är, att de trots sin affärsmässiga inriktning fick arbeta inom den statliga förvaltningens ram. Deras ställning var i stort sett densamma som övriga ämbetsverks ehuru de i en del ekonomiska och andra frågor erhöll större självständighet än dessa. Det officiella erkännandet kom genom 1911 års budgetreform, då ifrågavarande verk klassificerades som affärsdrivande och erhöll en från statens förvaltning i övrigt skild form för sin verksamhet på så sätt att vart och ett av dessa verk erhöll en egen kontoredovisning i rikshuvudboken och betraktades som en särskild fond, för vilken endast nettobehållningen redovisades bland statsverkets inkomster och utgifter.[10]

Klassificeringen av de nämnda verken såsom affärsdrivande innebar givetvis icke att affärsinriktad verksamhet icke förekom inom förvaltningen vid sidan av desamma. 1911 års riksdagsbeslut får emellertid tolkas så, att vid jämförelse med de affärsdrivande verken den affärsmässiga verksamheten i sådana fall antingen var av relativt obetydlig omfattning eller också spelade mindre roll jämfört med övriga förvaltningsuppgifter.

1911 års budgetreform innebar icke heller, att de verk, som då betecknades som affärsdrivande, avskildes från förvaltningen i övrigt som fristående rättssubjekt. Dessa verks karaktär av affärsföretag med behov av en friare ställning

[8] (Domänstyrelsen): Domänverket, s. 5; Andersson, G.: Sveriges allmänna skogar, s. 184; se även Herlitz, a.a., s. 266 ff.

[9] Prop. nr 90/1905; Rskr nr 185/1905; Prop. nr 159/1908; Rskr nr 9/1908; jfr även Herlitz, a.a., s. 270.

[10] Se "Förslag rörande riksstatens uppställning jämte därmed sammanhängande ämnen" avgivet i oktober 1910 av inom Kungl. Finansdepartementet tillkallade sakkunniga. (Bih. till riksdagens protokoll 1911 saml. 2, avd. 2, bd 5), s. 20 ff.

i ekonomiskt avseende än övriga förvaltningsorgan blev emellertid klarare erkänd än tidigare. Samtidigt som i vissa avseenden en gräns drogs gentemot förvaltningen i övrigt, blev de affärsdrivande verken också sinsemellan mera likartade.

Trots detta bestod emellertid även efter 1911 års budgetreform olikheter mellan de affärsdrivande verken beträffande såväl deras ställning i förhållande till statsmakterna som deras principiella organisation. I motsats till de övriga verken hade huvuddelen av postverkets inkomster alltjämt karaktären av bevillning. I fråga om organisationen var flertalet av verken organiserade som rena ämbetsmannastyrelser. Undantag härifrån utgjorde emellertid som nyss berörts vattenfallsstyrelsen, som hade en kollegial styrelseorganisation med utanför verket hämtade ledamöter. Järnvägsstyrelsen kan sägas ha intagit en mellanställning i organisatoriskt avseende genom den fullmäktigeinstitution, som några år tidigare införts i detta verk.

Den följande debatten och utvecklingen kan i huvudsak sägas ha ägt rum efter två huvudlinjer. Till en början märktes en tendens att söka göra de affärsdrivande verken sinsemellan mera enhetliga även på det organisatoriska planet. Förslag i denna riktning, som framställdes under den närmaste tiden, ledde sålunda till att en fullmäktigeinstitution efter mönster av järnvägsstyrelsen infördes även hos domänstyrelsen och telestyrelsen.[11] Förslag av samma innebörd, som dock tillbakavisades av riksdagen, framställdes för övrigt även beträffande vattenfallsstyrelsen.[12] Så småningom knöts emellertid intresset framför allt till frågan om de affärsdrivande verkens principiella ställning inom statsförvaltningen. Uttryck härför är de förslag, som avgavs av statsbaneekonomikommissionen och socialiseringsnämnden, vilka emellertid även innefattade de rent organisatoriska frågorna.

Det praktiska resultatet av den debatt rörande de affärsdrivande verkens ställning och organisation som ägde rum från tidpunkten för 1911 års budgetreform fram till år 1930 blev dock obetydligt. Domänfullmäktige och telegrafullmäktige utgick relativt snart (1928) ur respektive styrelses organisation och den ifrågasatta omorganisationen av vattenfallsstyrelsen tillbakavisades som nämnts av riksdagen. Inte heller de mera principiellt grundade förslagen, som framlades av statsbaneekonomikommissionen och socialiseringsnämnden, fick någon praktisk betydelse.

Den utveckling, som statens affärsinriktade verksamhet till sin omfattning genomgått efter 1911 års budgetreform, har givetvis i viss utsträckning ägt rum inom ramen för de verk, vilka då betecknades som affärsdrivande. Framför

[11] Andersson, a.a., s. 194 och Marcus, M.: Telegrafverket, s. 102 ff.
[12] Prop. nr 45/1920; Statsutsk.utl. nr 75/1920; Rskr nr 189/1920.

allt har emellertid åtskilliga nya statliga företag uppstått. Av dessa har några få organiserats såsom affärsdrivande verk och erhållit en i stort sett likartad ställning som de nyss nämnda. Nyinrättade såsom affärsdrivande verk efter 1911 års budgetreform är sålunda statens reproduktionsanstalt (1926),[13] försvarets fabriksverk (1943)[14] och luftfartsverket (1945),[15] Dessutom har ett förslag, som dock ej genomförts, till inrättande av en såsom affärsdrivande verk organiserad bergsindustristyrelse framställts.[16] Det stora flertalet av de statliga företag som grundats under 1900-talet har emellertid organiserats som från förvaltningen helt skilda företag i den från det enskilda näringslivet hämtade aktiebolagsformen.

Valet av aktiebolagsformen som statlig verksamhetsform[17]

Aktiebolagsformen började komma till användning för statens verksamhet omkring sekelskiftet. Genom avtal år 1898 respektive 1907 med de privatägda Kungl. Teaterns AB och Kungl. Dramatiska teaterns AB tillförsäkrade sig staten sålunda viss rätt till inflytande å dessa bolags förvaltning — dock utan att äga aktier i bolagen — medan bolagen å sin sida fick rätt till ekonomiska bidrag från staten i olika former.[18] Av större betydelse i detta sammanhang var dock 1907 års avtal mellan staten å ena sidan samt Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB), Trafik AB Grängesberg-Oxelösund (TGO) och AB Gellivare malmfält å andra sidan. Genom detta avtal överlämnade staten viss gruvegendom till LKAB och erhöll i gengäld preferensaktier i bolaget motsvarande hälften av dess aktiekapital. Dessutom tillförsäkrades staten visst inflytande på bolagets styrelse och förvaltning och fick rätt att under vissa förutsättningar inlösa även den andra hälften av aktiekapitalet, som bestod av stamaktier.[19]

Tiden efter 1911 års budgetreform kom emellertid att innebära det verkliga genombrottet för aktiebolagsformen som statlig företagsform. Av främst fiskaliska och nykterhetspolitiska skäl blev till en början försörjningen med tobaksvaror och rusdrycker det allmännas uppgift. För detta ändamål bildades år 1915 AB Svenska tobaksmonopolet samt år 1917 AB Vin- & spritcentralen

[13] Prop. nr 1/9 pt 125/1926; Rskr nr 75 (s. 13).
[14] Prop. nr 180/1943; Rskr nr 319/1943.
[15] Prop. nr 262/1945; Rskr nr 392/1945.
[16] SOU 1950:2, s. 125 ff.
[17] Beträffande bolag, vilka numera upphört — eller som inom den närmaste tiden avses upphöra — såsom vissa av vattenfallsstyrelsen ägda distributionsbolag — är den följande redovisningen icke fullständig.
[18] Statsägda bolag, s. 104.
[19] Ibid., s. 103.

jämte de lokala systembolagen.[20] AB Kurortsverksamhet bildades år 1918 av pensionsstyrelsen för att bedriva sjukvårdande verksamhet i form av kurortsvård samt driva i samband därmed stående sjukhus. Aktiekapitalet tillsköts av medel ur folkpensioneringsfonden.[21]

De ekonomiska kriserna under 1920-talet var den direkta orsaken till att staten utvidgade sina affärsintressen till AB Kreditkassan av år 1922 och AB Jordbrukarbanken samt AB Göteborgs handelsbank och Kalix träindustri AB.[22] Kreditkassan blev av relativt kort varaktighet, (1937) medan Jordbrukarbanken samt Göteborgs handelsbank uppgick i Sveriges kreditbank längre fram (1950), och Kalix träindustri AB:s verksamhet sedermera övertogs av AB Statens skogsindustrier (1942)

De tekniska landvinningarna på luftfartens respektive radiokommunikationernas områden föranledde år 1924 bildandet av två enskilda aktiebolag, nämligen AB Aerotransport och AB Radiotjänst. Staten erhöll från början ett icke obetydligt inflytande i dessa bolag, vilket i fråga om AB Aerotransport härledde från ekonomiska subventioner och beträffande AB Radiotjänst från upplåtandet av statens monopol inom området. I AB Aerotransport inträdde staten dessutom från år 1937 som delägare.[23]

Beträffande statens vattenfallsverk och statens järnvägar ägde under 1930-talet en expansion av verksamheten rum, som innebar att ett antal dotterbolag tillfördes dessa verk genom att staten förvärvade vissa enskilda företag inom området. I åtskilliga fall trädde dessa företag efter statsförvärvet i likvidation och deras verksamhet införlivades med respektive verk. I några fall ansågs det emellertid ändamålsenligt, att rörelsen även i fortsättningen bedrevs som ett fristående aktiebolag. De nu bestående helstatliga bolag, som på detta sätt tillfördes staten under denna tid är Motala ströms kraft AB (1930) samt AB Gävle vagnverkstad (1933) och AB Trafikrestauranger (1938).[24]

1930-talet innebar i flera avseenden en förändrad inställning till statens uppgift och området för dess verksamhet. Det större ansvar för utvecklingen inom näringslivet, som staten efter hand påtog sig, satte också sina spår i statens egen affärsinriktade verksamhet. För att handha stödjande och reglerande uppgifter inom olika sidor av näringslivet tillkom år 1934 respektive 1935 de båda helstatliga aktiebolagen AB Industrikredit och Svenska spannmåls AB. Ej mindre främmande för denna utvidgning av statens uppgifter var den sane-

[20] Ibid., s. 12 och s. 14.
[21] Ibid., s. 16.
[22] SOU 1936:10, s. 17 ff. och s. 117 ff.
[23] Ibid., s. 120 ff.; jfr Statsägda bolag, s. 101 ff.
[24] Statsägda bolag, s. 16 och s. 18.

ring av spel- och lotteriväsendet, som genomfördes genom bildandet av Svenska penninglotteriet AB år 1938.[25]

Det andra världskriget visade sig — här liksom i flera andra länder — vara en starkt pådrivande faktor beträffande utbyggnaden av statens affärsverksamhet. Under mer eller mindre stark påverkan av kriget tillfördes staten inte mindre än sex helstatliga aktiebolag. För att eliminera det tyska inflytandet i bolaget övertog staten sålunda år 1939 Ruotivare gruv AB. År 1940 bildades vidare Norrbottens järnverks AB, AB Svensk torvförädling och AB Transitotrafik samt år 1941 Svenska skifferolje AB. År 1941 skaffade sig staten dessutom vissa intressen i AB Ceaverken, vilket år 1943 ledde till att staten helt övertog detta bolag. Beträffande samtliga dessa bolag var beredskapsskälen framträdande. För vissa av dem — såsom i fråga om Norrbottens järnverk AB — var dock samhällsekonomiska och sociala skäl icke obetydliga.[26] Såsom en följdverkan av kriget får även ses bildandet av AB Statsgruvor år 1950.[27]

De enskilda järnvägarnas förstatligande blev särskilt efter 1939 års principbeslut en aktuell fråga. De enskilda järnvägarna var i regel före statsinlösningen organiserade i aktiebolagsform. Då inlösningen skedde trädde respektive bolag i likvidation och rörelsen införlivades med statens järnvägars rörelse.[28] I vissa fall ansågs det dock lämpligt att låta en del verksamhetsgrenar — särskilt då sådana som låg vid sidan av den egentliga järnvägsrörelsen — fortsätta som fristående företag, formellt skilda från statens järnvägars rörelse.

I samband med förstatligande av enskilda järnvägar förvärvade järnvägsstyrelsen sålunda år 1940 huvudparten av aktierna i Kalmar verkstads AB. På liknande sätt tillkom år 1945 Svenska lastbil AB och år 1948 GDG Biltrafik AB samt år 1951 Stockholm—Rimbo järnvägs AB.[29]

I syfte att framför allt åstadkomma en önskvärd utvidgning av statens järnvägars rörelse till angränsande områden förvärvade järnvägsstyrelsen år 1943 aktierna i Svenska rederi AB Öresund samt inledde samma år samarbete med Stockholms rederi AB Svea i form av tre halvstatliga aktiebolag, nämligen AB Landtransport, AB Nordisk biltjänst och AB Svenska godscentraler. Gemensamt med AB Gasackumulator hade järnvägsstyrelsen dessutom år 1940 förvärvat aktierna i AB Dissousgas.[30] På liknande sätt inledde vattenfallsstyrelsen samarbete med enskilda och kommunala kraftproducenter genom bildandet

[25] Ibid., s. 16 ff.
[26] Ibid., s. 18 ff.
[27] Ibid., s. 23.
[28] Sveriges Järnvägar hundra år, s. 159 ff.
[29] Det sistnämnda bolaget avses gå i likvidation och dess rörelse införlivas med statens järnvägar under år 1959.
[30] Statsägda bolag, s. 21 ff. och s. 102 ff.

av de halvstatliga bolagen AB Kattstrupeforsen (1938), Bergeforsens kraft AB (1944) och AB Umeforsen (1947).[31]

I flera fall under 1940-talet och början av 1950-talet har bl. a. en önskan att skapa organisatoriskt bättre former för en i huvudsak redan existerande verksamhet medverkat till att nya fristående statliga aktiebolag uppstått.

Av stor betydelse i detta sammanhang är även beslutet av 1941 års riksdag att domänverkets skogsindustriella verksamhet fr. o. m. år 1942 skulle överföras till ett för ändamålet bildat aktiebolag, AB Statens skogsindustrier. Beslutet motiverades bl. a. av den skogsindustriella rörelsens större krav på affärsmässighet.[32] Bolagets aktier har redovisats under domänfonden, varigenom det närmast haft ställningen som dotterbolag till domänverket. Genom beslut av 1957 års riksdag har dock aktierna överförts till fonden för statens aktier och bolaget underställts handelsdepartementet.[33]

Vidare sammanfördes år 1945 de av systembolagen såsom dotterbolag ägda restaurangbolagen till en ny koncern under ledning av Sveriges centrala restaurang AB. Sveriges kreditbank AB bildades år 1950 genom sammanslagning av AB Jordbrukarbanken och AB Göteborgs handelsbank samtidigt som området för verksamheten utvidgades till fullständig affärsbanksrörelse. Genom tillkomsten av Nya system AB år 1954 centraliserades detaljhandeln med rusdrycker och de lokala systembolagen inordnades som distriktsförvaltningar i det nya riksbolaget.[34] På luftfartens område ägde slutligen en viss omorganisation rum år 1949, genom att ett nytt halvstatligt aktiebolag, AB Aerotransport, tillkom, därvid det tidigare bolaget med samma firma upphörde med sin verksamhet.[35]

Statens övertagande av AB Tipstjänst år 1943 får ses som en fortsättning av den sanering av spel- och lotteriväsendet, som påbörjats genom bildandet av Svenska penninglotteriet AB.[36] Däremot är tillkomsten av AB Fjäråssand som statligt bolag år 1950 en mera fristående företeelse. Bolaget har till hu-

[31] Ibid., s. 102 ff.

[32] Ibid., s. 20.

[33] Prop. nr 117/1957; Statsutsk.utl. nr 111; Rskr nr 295.

[34] Bolagets firma var vid tillkomsten och någon tid därefter Detaljhandelsbolaget för rusdrycker AB.

[35] Statsägda bolag, s. 21 ff. respektive s. 101. AB Aerotransport utövar emellertid ej självt någon egentlig rörelse. Enligt ett mellan ABA och motsvarande danska och norska företag (DDL respektive DNL) ingånget avtal har bolagen sålunda överfört sina flygtrafikrörelser på ett konsortium, Scandinavian Airlines System, Denmark, Norway Sweden (SAS), vari parternas respektive andelar utgör 3/7 (ABA), 2/7 (DDL), och 2/7 (DNL).

[36] Ibid., s. 20.

vudsaklig uppgift att tillvarata vissa naturskyddsintressen.[37] En fristående företeelse utgör likaså bildandet av AB Atomenergi år 1948, varigenom samarbete inleddes med enskilda industrier för tillgodogörandet av atomkrafter.[38]

På den sista tiden inträffade förändringar utgör bildandet av AB Oljetransit år 1956 för uppgifter i samband med byggnad och förvaltning av en oljelagringsanläggning vid Trondheimsfjorden,[39] samt vissa omorganisationer av Svenska spannmåls AB:s och LKAB:s verksamhet. Huvudparten av Svenska spannmåls AB:s uppgifter har överförts på en av enskilda bildad ekonomisk förening, medan förvaltningen av lagerhusen kvarblir hos bolaget, vars firma i samband härmed förändrats till Svenska lagerhus AB.[40] I LKAB har staten beslutat inlösa huvuddelen även av de aktier, som hittills varit i enskild ägo.[41] AB Radiotjänsts firma har förändrats till Sveriges radio AB, samtidigt som vissa organisationer genom ökning av aktiekapitalet beretts tillfälle att såsom aktieägare deltaga i verksamheten vid sidan av de ursprungliga aktieägarna.

För fullständighetens skull bör även erinras om, att förslag om inrättande av statliga aktiebolag i flera fall framställts utan att desamma blivit genomförda. Dessa förslag har bl. a. gällt statliga kaffemonopol,[42] apoteks- och läkemedelsmonopol[43] samt oljemonopol,[44] ävensom ett statligt trafikförsäkringsbolag.[45] Vidare har ombildning till aktiebolag i vissa fall ifrågasatts för redan existerande i sedvanliga former arbetande statliga verksamhetsgrenar, såsom järnvägarna, gruvförvaltningen och försvarets verkstadsrörelse.

Utvecklingens närmare innebörd

Utvecklingens innebörd med hänsyn till verksamhetens omfattning och inriktning.

Ett utmärkande drag i den utveckling, som statens affärsinriktade verksamhet genomgått, är den successiva ökningen i expansionstakten. Vid sekelskiftet 1900 fanns fyra klart affärsinriktade verk. Statens bolagsintressen vid den-

[37] Ibid., s. 22.
[38] Ibid., s. 104.
[39] Prop. nr 120/1956, Statsutsk. utl. nr 77, Rskr nr 201.
[40] Statsägda bolag, s. 17 f.
[41] Prop. nr 113/1957, Statsutsk. utl. nr 112, Rskr nr 296.
[42] SOU 1936:10.
[43] SOU 1951:34.
[44] SOU 1947:14.
[45] SOU 1949:26.

na tidpunkt inskränkte sig till att den utövade ett relativt stort inflytande i ett enskilt aktiebolag. Tjugo år senare eller efter det första världskriget hade området utökats med ett affärsdrivande verk, tre helstatliga och två halvstatliga aktiebolag förutom systembolagen. 1920-talet tillförde området ett nytt affärsdrivande verk men inget nu i dess ursprungliga form bestående helstatligt aktiebolag. Däremot erhöll staten ett betydelsefullt inflytande i två enskilda aktiebolag.

Under 1930-talet fram till krigsutbrottet tillkom sex nya helstatliga samt ett nytt halvstatligt aktiebolag, av vilka tre helstatliga bolag och det halvstatliga innebar en utökning av järnvägarnas och vattenfallsverkets rörelser.

Först det andra världskriget och den därpå följande tiden kan emellertid anses utgöra ett verkligt genombrott för den statliga verksamhet som här avses. Sedan krigsutbrottet år 1939 har sålunda verksamheten utökats med två affärsdrivande verk, aderton helstatliga samt nio halvstatliga aktiebolag. Genom statens inlösen av stamaktierna i LKAB har dessutom detta bolag överförts till gruppen helstatliga.

Det förhållandet att statsmakterna funnit det ändamålsenligt att bedriva vissa grenar av den statliga verksamheten i form av hel- eller halvstatliga aktiebolag utgör således en relativt ny företeelse. För närvarande finns dock inte mindre än 28 helstatliga och 13 halvstatliga aktiebolag, vilka i sin tur dessutom i många fall äger dotterbolag.

Samtidigt som de statliga företagen ökat i antal har även området för de statliga företagens egentliga verksamhet vidgats. Vid sekelskiftet bestod detta område huvudsakligen av postväsendet, järnvägarna, telefon och telegraf samt skogsförvaltning. Postverket har successivt tillförts nya uppgifter inom ramen för den tidigare verksamheten. Järnvägarna har utökat sin egentliga rörelse med restaurangrörelse samt rederirörelse och landtransporter av olika slag, både inom ramen för dess tidigare organisation och i form av dotterbolag. Till telefon och telegraf har lagts ett nytt viktigt telekommunikationsmedel, radion. Statens skogsförvaltning har utökats med skogsindustriell verksamhet. Gruvförvaltningen har utvecklats till att omfatta även en icke obetydlig drift i statens egen regi.

Men nya rörelsegrenar har också tillkommit, såsom elektrisk kraftproduktion och luftfart. En särskild plats intar de av främst fiskaliska och sociala skäl inrättade monopolbolagen. Av till övervägande del senare datum är den industriellt inriktade verksamheten och affärsbanksrörelsen.

De nu existerande statliga bolagen fördelar sig på olika näringsgrenar på följande sätt:[46]

[46] Jfr Statistisk årsbok 1957, tabell 399, s. 317 och Statsägda bolag, s. 9 ff.

INDUSTRI

Bergeforsens kraft AB
AB Ceaverken
AB Dissousgas
AB Gävle vagnverkstad
Kalmar verkstads AB
AB Kattstrupeforsen
Luossavaara-Kiirunavaara AB
Motala ströms kraft AB
Norrbottens järnverk AB
Ruotivare gruv AB
AB Statens skogsindustrier
AB Statsgruvor
AB Svensk torvförädling
Svenska skifferolje AB
AB Umeforsen

SAMFÄRDSEL

AB Aerotransport
GDG biltrafik AB
AB Landtransport
AB Nordisk biltjänst
Stockholm—Rimbo järnvägs AB
AB Svenska godscentraler
Svenska lastbil AB
Svenska rederi AB Öresund
AB Transitotrafik

HANDELS- OCH KREDITAKTIEBOLAG

AB Industrikredit
Svenska lagerhus AB
Sveriges centrala restaurang AB
Sveriges kreditbank
AB Trafikrestauranger

STATSMONOPOL

Nya system AB
Svenska penninglotteriet AB

AB Svenska tobaksmonopolet
Sveriges radio AB
AB Tipstjänst
AB Vin- & Spritcentralen

ÖVRIGA

AB Atomenergi
AB Fjäråssand
Kungl. Dramatiska teatern AB
AB Kurortsverksamhet
AB Oljetransit
Kungl. Teatern AB

Utvecklingens innebörd med hänsyn till verksamhetens organisation

Av det föregående framgår, att när staten upptagit en affärsmässigt inriktad verksamhet, har man i stort sett varit inställd på att sådan verksamhet kräver delvis andra betingelser beträffande organisation och rörelsefrihet i ekonomiskt avseende än statens övriga verksamhet. Ett betydelsefullt erkännande fick detta förhållande genom 1911 års budgetreform. Den fullmäktigeinstitution, som kom att införas i vissa av verken, ävensom den sammansättning som vattenfallsstyrelsen fick med utanför verket hämtade ledamöter, är även ett uttryck för att ledningen av statens affärsinriktade verksamhet ansågs kräva andra organisatoriska betingelser, än vad den vanliga ämbetsmannastyrelsen kunde tillgodose.

Utvecklingen mot större frihet för de affärsdrivande verken är alltjämt en fortgående företeelse. Karakteristiskt för tiden efter 1911 års budgetreform är emellertid, att man till övervägande grad valt att organisera nytillkomna statliga företag i den från det enskilda näringslivet hämtade aktiebolagsformen. Ett uttryck för denna tendens är även på senare tid framställda förslag att omorganisera vissa affärsdrivande verk till aktiebolag.

Denna utveckling, som i första hand sammanhänger med att aktiebolagsformen i allmänhet ansetts medge större möjligheter till ett affärsmässigt handlande för företagsledningen, än vad formen som affärsdrivande verk kunnat medge, har kommit till stånd till följd av ställningstaganden i varje särskilt fall. Den mera generella debatt rörande de statliga företagsformerna, som samtidigt åtminstone i viss utsträckning pågått, kan därför inte sägas direkt ha lett till att man i något fall föredragit den ena formen framför den andra. På senare tid har emellertid såsom framgått av det föregående utredningar igång-

satts, som syftar till en djupare bedömning ur principiella utgångspunkter av frågan om statens företagsformer.

Några generella ställningstaganden rörande bolagsformens ändamålsenlighet som statlig företagsform kan sålunda hittills knappast sägas ha förekommit. Om man närmare vill undersöka de skäl, som föranlett valet av aktiebolagsformen som statlig företagsform, är man därför i första hand hänvisad till de utredningar, vilka föregått inrättandet av de nuvarande statliga aktiebolagen, eller som rört större omorganisationer av dessa.

I första hand är därvid de överväganden av intresse, som föregick inrättandet av det första helstatliga aktiebolaget, AB Svenska tobaksmonopolet. Föredragande departementschefen uttalade därvid bl. a. i propositionen, att åtskilliga olägenheter var förenade med statsdrift av en stor industri. Staten kunde i sin verksamhet icke begagna sig av lika fria former som den enskilde näringsutövaren och knappast lika smidigt som denne heller anpassa sig efter konsumenternas krav. Han ifrågasatte vidare om det var lämpligt att staten inträdde som ensam arbetsgivare inom en stor industrigren med risk för att mot sin vilja intvingas som part i sociala stridigheter. De antydda olägenheterna skulle kunna undvikas genom att man använde sig av aktiebolagsformen som även medgav deltagande av enskilda intressenter, vilket var av betydelse ur kapitalanskaffningssynpunkt samt för att till statens bästa utnyttja det privata initiativet och det personliga affärsintresset.[47]

I varierande grad har synpunkter av liknande art spelat in vid tillkomsten av de senare inrättade bolagen. Ofta har emellertid några mera ingående överväganden rörande bolagsformens ändamålsenlighet icke förekommit. I flera fall har sålunda statliga aktiebolag tillkommit genom förvärv från enskilda ägare, och det har då tett sig naturligt, att verksamheten fått fortsätta i den gamla organisationsformen. Även då statliga aktiebolag tillkommit genom omorganisation av äldre sådana, har liknande synpunkter spelat in. I åtskilliga fall har vidare aktiebolagsformen förordats på grund av att den mera allmänt ansetts kunna tillgodose ett önskvärt mått av ekonomisk rörelsefrihet.[48]

De möjligheter aktiebolagsformen medger till ekonomiskt samarbete mellan staten och enskilda har givetvis varit av avgörande betydelse vid de flesta halvstatliga bolagens tillkomst. Generellt får man emellertid anse att önskemålet om enskildas deltagande ur kapitalanskaffningssynpunkt numera spelar mindre roll än tidigare. Även om vid relativt sent datum betydande kapitalinsatser gjorts av enskilda vid vissa bolags tillkomst — såsom beträffande AB Atom-

[47] Statsägda bolag, s. 12 f. Med staten torde därvid ha avsetts dess egenskap av juridisk person.

[48] Ibid., s. 14 ff.

energi och AB Aerotransport — torde man få utgå från, att den största betydelsen numera bör tillmätas aktiebolagsformens möjlighet att medge deltagande av bredare intresseinriktningar även vid relativt ringa aktieinnehav.

Detta kommer särskilt till synes om man studerar aktiespridningen hos sådana halvstatliga bolag som AB Atomenergi, Sveriges radio AB samt de kungliga teatrarna. Men även hos vissa bolag, som nu betecknas som helstatliga kan motsvarande utveckling skönjas. De enskilda aktieägarna i AB Svenska tobaksmonopolet kom sålunda från början att inneha en betydande del av bolagets aktiekapital. Numera ägs endast tre procent av bolagets aktiekapital av enskilda, därvid ifrågavarande aktier upplåtits till de enskilda aktieägarna på ett sådant sätt att dessas inflytande kunnat bli av verksam karaktär.

En motsvarande ordning har införts i ytterligare några av de helstatliga bolagen, utan att möjligheterna därtill dock annat än i undantagsfall kan sägas ha spelat någon roll vid valet av företagsform för de nuvarande helstatliga bolagen. Då AB Industrikredit bildades förordades emellertid aktiebolagsformen bl. a. av det skälet att den erbjöd möjligheter för enskildas deltagande, vilket ansågs värdefullt för tillförande av sakkunskap och undvikande av intressekonflikter.[49]

Ett annat mera organisatoriskt skäl för aktiebolagsformen har anförts i fråga om vissa dotterbolag till de affärsdrivande verken. Ehuru dessa bolags verksamhet har visst samband med verkens samlade rörelse, har det ur organisatoriska och andra synpunkter ansetts lämpligt att göra åtskillnad däremellan, varvid aktiebolagsformen ansetts ändamålsenlig. Exempel härpå utgör AB Trafikrestauranger och AB Statens skogsindustrier.[50]

Man kan sålunda knappast säga att det vid något statligt bolags tillkomst gjorts någon mera inträngande analys rörande bolagsformens ändamålsenlighet jämfört med andra alternativ. Belysande är den förklaring till att staten använder sig av bolagsformen för vissa delar av sin verksamhet, som gavs av 1948 års budgetutredning[51]: "Att statlig verksamhet utövas i bolagsform sammanhänger med att verksamheten oftast av praktiska skäl anses på ett för staten fördelaktigare sätt kunna omhänderhavas av ett bolag än av en statlig myndighet."

De utredningar, som sedan ett bolag väl kommit till stånd, företagits med anledning av ifrågasatta omorganisationer eller utvidgningar, kan knappast heller sägas innehålla några överväganden ägnade att djupare belysa den här behandlade frågeställningen. Av visst intresse är dock, i detta sammanhang

[49] Ibid., s. 17.
[50] Ibid., s. 18 respektive 20.
[51] SOU 1952:45, s. 192.

två speciella utredningar, som tillkallades för att undersöka några av de konsekvenser, vilka visade sig uppstå, då staten använde sig av den ursprungligen för det enskilda näringslivet tillskapade aktiebolagsformen för sin verksamhet jämte andra därmed sammanhängande problem. Härvid åsyftas monopolkontrollutredningen och 1948 års revisionsutredning.

Monopolkontrollutredningen tillsattes år 1926 för att utreda frågan om ett lämpligt anordnande av den statliga kontrollen av AB Vin- & spritcentralens och AB Svenska tobaksmonopolets verksamhet samt i samband därmed stående spörsmål. I tvenne betänkanden publicerade utredningen år 1928 resultatet av sitt arbete.[52]

I betänkandet om AB Vin- & spritcentralen anförde utredningen bl. a. att en jämförelse gjorts mellan aktiebolagsformen och de övriga organisationsformer, som kunde tänkas ifrågakomma. Även om vissa anmärkningar kunde framställas mot den dåvarande partihandelsorganisationen ansåg dock utredningen inte att de var av den innebörden att aktiebolagsformen borde utdömas såsom lämplig organisationsform i detta fall. Tvärtom var enligt utredningens mening vissa fördelar förenade med användningen av aktiebolagsformen vid partihandeln med rusdrycker. Förutom handelspolitiska synpunkter anförde utredningen härvid som skäl att det icke kunde anses önskvärt att staten själv utövade ifrågavarande rörelse. Utredningen stannade därför vid ett bibehållande av aktiebolagsformen för partihandeln med rusdrycker.[53]

Beträffande AB Svenska tobaksmonopolet redovisade utredningen de skäl, som föranlett att man valt aktiebolagsformen som företagsform, och konstaterade att dessa skäl fortfarande ägde giltighet. Utredningen förordade därför att aktiebolagsformen bibehölls i detta fall.[54]

Utredningens betänkanden blev i viss mån överarbetade av justitierådet Borgström innan förslagen förelades riksdagen år 1930.

1948 års revisionsutredning sysslade icke med principiella bedömningar rörande de statliga företagsformerna utan begränsade sig uteslutande till revisionsfrågan. Utredningen, som tillkom efter upprepade framställningar från riksdagens sida, avlämnade ett betänkande år 1949 med förslag om att statens sakrevision skulle äga granska de statliga bolagen. En av utredningsmännen ansåg dessutom att riksdagens revisorer skulle äga samma rätt.[55]

[52] SOU 1928:4 (AB Vin- & spritcentralen) och SOU 1928.27 (AB Svenska tobaksmonopolet).

[53] SOU 1928:4, s. 100.

[54] SOU 1928:27, s. 191.

[55] Betänkande av 1948 års revisionsutredning om riksdagens revisorers och statens sakrevisions granskningsrätt rörande statskontrollerade aktiebolag.

För de närmare omständigheterna kring de båda nämnda utredningarnas tillkomst ävensom för resultatet av deras arbete redogörs senare.

De statliga bolagens allmänna ställning

Då staten valt aktiebolagsformen för en viss del av sin verksamhet, innebär detta — till skillnad från vad som gäller beträffande de affärsdrivande verken — att ett särskilt rättssubjekt av i främsta rummet privaträttslig natur skapats, vars handlingsområde i första hand begränsas av aktiebolagslagen och därtill anslutande författningar. I sistnämnda avseende skiljer sig det statliga aktiebolaget icke från det privatägda. Det förhållandet att staten äger eller eljest kontrollerar ett aktiebolag innebär emellertid dessutom, att man måste uppställa frågan huruvida ifrågavarande bolag är utövare av offentligrättsliga funktioner och, om så är fallet, undersöka hur ett sådant förhållande särskilt inverkar på bolagets ställning.

Ur förvaltningsrättslig synpunkt har de problem som sammanhänger härmed införts i diskussionen av Reuterskiöld, som bl. a. undersökt den offentliga förvaltning, vilken ankommit på de lokala systembolagen och är förenad med tobaksmonopolets utövande. På senare tid har Fahlbeck och Sundberg berört frågan i samband med behandlingen av den offentliga förvaltning, som utövas av enskilda. Även Herlitz har behandlat frågan i samband med en analys av den offentliga förvaltningens subjekt och organ.[56]

Frågan huruvida de statliga bolagen kan anses vara utövare av offentligrättsliga funktioner torde med ledning av de nämnda författarna få besvaras jakande. Däremot torde det med stöd av dessa ej vara möjligt att erhålla någon fullständig klarhet beträffande det sålunda konstaterade förhållandets rättsliga följder. Ingenting som dessa anfört talar dock bestämt emot den gängse uppfattningen, att de statliga bolagen måste anses ligga helt utom de särskilda för förvaltningen i allmänhet gällande rättsreglernas tillämpningsområde. Denna uppfattning torde få anses välgrundad. Några prejudicerande domstolsutslag, som bekräftar densamma existerar dock veterligen icke. En viss för-

[56] Reuterskiöld, C. A.: Statsförvaltning genom enskilde, i Festskrift tillägnad Axel Hägerström, s. 62 ff.;
Fahlbeck, E.: Offentlig förvaltning genom enskilda, StvT 1940 (årg. 43), s. 1 ff.;
Sundberg, H. G.-F.: Allmän förvaltningsrätt, s. 24 f. och 108 ff.;
Herlitz, N.: Föreläsningar i förvaltningsrätt II. Den offentliga förvaltningens organisation, 2 uppl., s. 17 ff. och 282 ff.

siktighet krävs därför, då man uttalar ett bestämt omdöme i denna fråga.[57] Klart är dock, att några för de statliga aktiebolagen i gemen gällande speciella rättsregler icke finns.

De statliga bolagens verksamhet grundas sålunda i första hand på lagen den 14 september 1944 om aktiebolag. Undantag härifrån utgör endast Sveriges kreditbank vars verksamhet grundar sig på lagen den 31 mars 1955 om bankrörelse, och AB Industrikredit, som förutom på aktiebolagslagen även grundar sig på lagen den 14 juni 1946 om hypoteksaktiebolag. Till nämnda lagar kommer för statliga liksom för enskilda aktiebolag en mängd anslutande författningar av olika slag, bland vilka återfinns bokföringslagen och skatteförfattningarna. Vidare finns för varje bolag en i enlighet med aktiebolagslagens bestämmelser antagen bolagsordning. Slutligen bör framhållas att såväl enskilda som statliga aktiebolag utan åtskillnad är underkastade viss tillsyn från statliga myndigheters sida till följd av stadganden i de nyss nämnda lagarna.

Däremot anses de statliga bolagen icke vara underkastade de förvaltningsrättsliga föreskrifter, som gäller för statens förvaltning i övrigt.[58] Ej heller är de utan vidare skyldiga att åtlyda av Kungl. Maj:t eller annan myndighet utfärdade direktiv rörande verksamheten eller underkasta sig kontroll från dessas sida i större utsträckning än vad som gäller för enskilda aktiebolag. En annan följd av de statliga bolagens juridiskt fristående ställning har vidare ansetts vara, att de icke är underkastade grundlagarnas speciella stadganden rörande förvaltningen och sålunda icke heller den kontroll, som riksdagen genom sina särskilda kontrollorgan utövar över förvaltningen.

Å andra sidan anses de statliga bolagen, såsom tidigare framhållits, vara utövare av offentlig förvaltning, och det är uppenbart, att en förutsättning härför är att statsmakterna på något sätt kan göra sitt inflytande gällande rörande bolagens förvaltning och verksamhet. Möjligheterna härtill skiftar emellertid beträffande såväl art som omfattning och bör därför studeras särskilt för varje

[57] I Malmgren, R.: Sveriges grundlagar och tillhörande författningar, Med förklaringar. 7 uppl. utg. av E. Fahlbeck och H. G. F. Sundberg, s. 211, uttalas bl. a., att av staten ägda bolag ej blir att räkna till statens förvaltning blott därför, att de tjänar samma uppgift som motsvarande statliga myndigheter, även om deras verksamhet skulle vara erkänd och understödd av staten. Beträffande vanskligheten av ett bestämt omdöme jämför Herlitz, N.: Svensk stats- och förvaltningsrättslig forskning under 50 år i Minnesskrift utgiven av Juridiska fakulteten i Stockholm vid dess femtioårsjubileum 1957, s. 170 f. Som framgår av det följande (kap. V) har riksdagens revisorer i sin berättelse till 1951 års riksdag närmast gett uttryck för en motsatt uppfattning i sakfrågan, nämligen att bolagen borde innefattas i begreppet "statsverket".

[58] Jfr SOU 1952:45, s. 193.

bolag. Härvid bör beaktas det inflytande staten förutom i egenskap av aktieägare kan erhålla på grund av lagstiftning samt lån och regelbundna finansiella bidrag.

Grunderna för statsmakternas inflytande på de statliga bolagens verksamhet

Inflytande på grund av innehav av aktier

Den betydelsefullaste möjligheten för staten att göra sitt inflytande gällande i de statliga bolagen är den, som grundar sig på statens innehav av aktier i ifrågavarande bolag.

Vad först beträffar de helstatliga bolagen är det inflytande staten kan utöva på grund av aktieinnehavet i princip att betrakta som absolut, även om staten i vissa av dessa bolag avstått från att direkt utöva en del av detta inflytande. Såsom framgår av den första av de i det inledande kapitlet presenterade tabellerna innehar sålunda enskilda personer i några av de helstatliga bolagen en mindre del av aktiekapitalet. Denna anordning aktualiserades först i fråga om AB Svenska tobaksmonopolet och AB Vin- & spritcentralen och har sedermera applicerats även på Sveriges centrala restaurang AB. Den har däremot icke införts i det med dessa bolag likartade Nya system AB.

Ändamålet med ifrågavarande anordning, som tillkom som resultat av monopolkontrollutredningens arbete, är att staten avsiktligt velat bereda vissa enskilda personer inflytande i några helstatliga bolag genom att vederbörande fått förvärva aktier i ifrågavarande bolag i sådan omfattning och på ett sådant sätt, att inflytandet kunnat bli av verksam karaktär. Staten har dock icke frånhänt sig den yttersta kontrollen av ifrågavarande del av aktiekapitalet i de berörda bolagen. Genom avtal med de enskilda aktieägarna i samband med överlåtelsen har dessa sålunda förbundit sig att icke överlåta aktierna på annan än staten eller den staten godkänner som aktieägare. Enligt avtalen äger staten vidare rätt att när som helst till parikurs inlösa aktie, som tillhör någon av de enskilda aktieägarna.[59]

Av liknande skäl och på liknande grunder har staten upplåtit c:a 25 procent av aktiekapitalet i AB Industrikredit till Sveriges kreditbank och vissa enskilda banker.[60] Vidare har den tidigare meddelägaren i Luossavaara-Kiirunavaara AB, Trafik AB Grängesberg-Oxelösund, som ett led i det fortsatta samarbetet mellan staten och sistnämnda bolag fått behålla c:a 4 procent av

[59] Statsägda bolag, s. 27 ff.
[60] Ibid, s. 29 f.

aktiekapitalet i LKAB. Även i detta fall är dock staten tillförsäkrad inlösningsrätt.[61]

I de halvstatliga bolagen begränsas däremot statens inflytande av det inflytande, som utövas av de enskilda aktieägarna. Flertalet halvstatliga aktiebolg får anses ha tillkommit på grundval av en ekonomisk intressegemenskap mellan staten och de enskilda aktieägarna. Typiska exempel härpå utgör AB Aerotransport samt ett antal mindre företag, vari staten representeras av en affärsverksstyrelse. Balansen mellan det statliga inflytandet och de enskilda aktieägarnas inflytande i dessa bolag har i stort sett åstadkommits på grundval av en viss fördelning av aktiekapitalet mellan kontrahenterna. Kompletterande bestämmelser finns dock i vissa fall.

I Sveriges radio AB, Kungl. Dramatiska teaterns AB samt Kungl. Teaterns AB äger staten däremot inga aktier utan grundar sitt inflytande på rätt att bl. a. utse vissa ledamöter i ifrågavarande bolags styrelser. Bakgrunden till samarbetet mellan staten och enskilda i dessa bolag torde vara att bolagen delvis finansieras med statsmedel.

Aktieägaren i ett aktiebolag utövar i första hand sitt inflytande genom att personligen eller genom ombud närvara vid bolagsstämman och därvid delta i dess beslut om ändringar i bolagsordning och beträffande aktiekapital, ansvarsfrihet åt styrelsen, val av styrelseledamöter och revisorer, fastställelse av balansräkning samt disposition av eventuellt uppkommen vinst m. m. I många fall är detta aktieägarens enda uppgift gentemot bolaget. Om en aktieägares aktieinnehav är av större omfattning är det emellertid vanligt att han mera ingående än eljest kontinuerligt följer bolagets verksamhet samt även verkar aktivt vid uppkommande finansieringsbehov. De aktiebolag vari staten innehar aktiemajoriteten utgör i detta avseende intet undantag.

Bolagsordningarna kan i viss utsträckning utformas så, att de tillgodoser en aktieägares önskemål av speciell karaktär. I viss utsträckning förekommer bestämmelser av ifrågavarande slag i de statliga bolagens bolagsordningar. Som exempel kan nämnas att åtskilliga av dessa innehåller bestämmelser om att ändringar i desamma skall fastställas av Kungl. Maj:t. Vidare finns i vissa fall särskilda bestämmelser om vinstens disposition, valet av styrelseledamöter och revisorer etc. I realiteten torde dessa bestämmelser icke ha någon större betydelse, då staten som ensam — eller i varje fall dominerande — aktieägare utövar rösträtten på bolagsstämman. Bestämmelsernas innebörd blir då närmast att reglera de former i vilka det statliga inflytandet skall utövas.[62] Annorlunda

[61] SOU 1956:9, s. 7.

[62] Däremot kan dessa bestämmelser få viss betydelse ur konstitutionell synpunkt, se härom kap. IV.

blir förhållandet i bolag, vari även andra aktieägare kan utöva ett verksamt inflytande. Bestämmelsernas innebörd blir då att reglera parternas inbördes styrkeförhållanden.

Bestämmelser av ifrågavarande slag är sålunda vanliga i statliga aktiebolag, i vilka förutom staten även enskilda aktieägare finns. Bland de helstatliga bolagen är detta som nämnts fallet med AB Svenska tobaksmonopolet, Sveriges centrala restaurang AB och AB Vin- & spritcentralen samt med AB Industrikredit och Luossavaara-Kiirunavaara AB.

Av särskilt intresse är monopolbolagens bestämmelser om val av styrelseledamöter och revisorer. I AB Svenska tobaksmonopolet medför enligt dessa bestämmelser endast preferensaktierna, vilka innehas av enskilda, rösträtt, medan alla aktier medför lika rösträtt i övriga frågor. På liknande sätt medför de av enskilda ägda stamaktierna i Sveriges centrala restaurang AB ett förhöjt röstvärde vid ifrågavarande val, så att röstfördelningen blir 15 000 för enskilda och 4 950 för staten. I AB Vin- & spritcentralen medför stamaktierna vid alla beslut ett förhöjt röstvärde så att röstfördelningen blir 20 000 för enskilda mot 14 600 för staten.[63] Bestämmelserna ger sålunda en viss övervikt åt de enskilda aktieägarna vid val av styrelseledamöter och revisorer. Å andra sidan utses vissa styrelseledamöter och revisorer i de nämnda bolagen i annan ordning än på bolagsstämman.

I AB Industrikredit äger de enskilda aktieägarna, vilka som nämnts disponerar över c:a 25 procent av aktiekapitalet, särskilt för sig utse högst tre av styrelsens ledamöter samt en revisor. I övriga frågor är dock röstfördelningen beroende av aktiekapitalets fördelning. För den enskilde aktieägarens rösträtt i Luossavaara-Kiirunavaara AB finns däremot inga speciella bestämmelser, utan denna är helt beroende av aktieinnehavets omfattning.

Beträffande de halvstatliga bolag, i vilka statens inflytande helt eller delvis grundas på aktieinnehavet, har även i vissa fall särskilda bestämmelser om röstfördelningen ansetts erforderliga. I AB Aerotransport är aktierna sålunda enligt bolagsordningen uppdelade på två serier, A och B, av vilka serie A ägs av staten och serie B av de enskilda delägarna, d. v. s. huvudsakligen SILA. Alla aktier medför lika rätt med undantag för val av styrelseledamöter och revisorer ävensom beslut om vinstutdelning. Halva antalet styrelseledamöter och revisorer utses sålunda av vardera A- och B-aktieägarna. Vidare skall styrelsens ordförande utses bland de ledamöter som valts av A-aktieägarna. För beslut om vinstutdelning fordras majoritet bland de närvarande inom båda grupperna. Uppnås icke detta gäller det beslut, som ger den lägsta utdelningen.[64]

[63] Statsägda bolag, s. 33 f.
[64] Ibid., s. 101.

De omständigheter för vilka nyss redogjorts grundar sig på speciella stadganden i bolagsordningarna. Det förekommer emellertid också att kompletterande avtal i vissa fall träffats mellan staten och de enskilda aktieägarna. Exempel härpå utgör de under vattenfallsstyrelsen hörande halvstatliga aktiebolagen. Beträffande dessa har utgångspunkten varit, att man funnit det ändamålsenligt att använda sig av aktiebolagsformen för ett gemensamt tillgodogörande av vattenkraften i vissa enstaka forsar, i vilka även andra än vattenfallsstyrelsen varit intressenter.

Till grund för bildandet av dessa aktiebolag ligger mellan vattenfallsstyrelsen och vederbörande medintressenter ingångna konsortialavtal, som ingående reglerar frågorna om bolagens bildande och aktiernas fördelning, likvid för aktierna, överlåtelse av aktierna, kraftstationens utbyggnad, kraftleveranser, bolagens allmänna verksamhet m. m. Vissa detaljfrågor ävensom ändringar i konsortialavtalen behandlas i tilläggskontrakt. För vattenfallsstyrelsens del har konsortialavtalen ej blivit bindande förrän de godkänts av Kungl. Maj:t.

Av motsvarande karaktär är det avtal mellan staten och Trafikaktiebolaget Grängesberg-Oxelösund, som reglerar statens relationer till den enskilde aktieägaren i det numera i princip helstatliga Luossavaara-Kiirunavaara AB. Avtalet har för statens del godkänts av riksdagen.[65]

Inflytande på grund av speciallagstiftning

Beträffande bolag, vilka arbetar inom av staten genom lag monopoliserade eller eljest särskilt reglerade områden, utövar statsmakterna på grund av bestämmelserna i ifrågavarande lagar ett inflytande av speciell karaktär. I lagen angående statsmonopol å tillverkning och import av tobaksvaror finns sålunda vissa riktlinjer för AB Svenska tobaksmonopolets verksamhet. På motsvarande sätt gäller rusdrycksförsäljningsförordningen för AB Vin- & spritcentralen, Sveriges centrala restaurang AB och Nya system AB samt lagen om radioanläggningar för Sveriges radio AB. I samtliga fall är lagbestämmelserna kompletterade med särskilda bestämmelser i mellan staten och bolagen ingångna avtal samt i ifrågavarande bolags bolagsordningar. Dessa bestämmelser är dels av materiell karaktär, dels av organisatorisk karaktär. Beträffande AB Tipstjänst och Svenska penninglotteriet AB gäller vissa särskilda regler tillkomna på grundval av lotteriförordningen och bolagens av Kungl. Maj:t lämnade tillstånd att bedriva sin verksamhet. Även i vissa andra fall finns speciell lagstiftning av intresse i detta sammanhang. Härför redogörs närmare i det följande.

[65] Se SOU 1956:9, Prop nr 113/1957; Statsutsk. utl. nr 112; Rskr nr 296.

AB Svenska tobaksmonopolets verksamhet grundar sig på lagen den 11 juni 1943 angående statsmonopol å tillverkning och import av tobaksvaror. Enligt 1 kap. 1 § av nämnda lag tillkommer rättigheten att i riket tillverka eller låta tillverka tobaksvaror samt att till riket införa eller låta införa tobak eller tobaksvaror — med visst undantag utan betydelse i detta sammanhang — uteslutande staten. Staten eller den, åt vilken staten upplåter denna monopolrättighet benämns i lagen monopolets utövare.

Lagen innehåller i övrigt bestämmelser om tobaksodling, beskattning och försäljning av tobaksvaror, undantag från monopolrättigheten, statens tobaksnämnd[66] ävensom ansvarsbestämmelser. Däremot saknas i lagen bestämmelser om förutsättningarna och formerna för statens eventuella upplåtande av monopolrättigheten till annan.

Staten har sålunda frihet att antingen själv utöva monopolrättigheten eller också att upplåta den till annan. I realiteten har monopolrättigheten alltifrån begynnelsen upplåtits till AB Svenska tobaksmonopolet. Detta har skett genom ett avtal mellan staten och bolaget, vilket regelbundet förnyats. Enligt det nu gällande avtalet upplåter staten monopolrättigheten till bolaget för en tid av sex år. Avtalet innehåller i övrigt detaljbestämmelser rörande verksamheten av i huvudsak samma innebörd som beträffande de på rusdrycksförsäljningsförordningen grundade bolagen. På grund av att lagen icke innehåller något generellt bemyndigande för Kungl. Maj:t att ingå ifrågavarande avtal underställs förslaget riksdagen, som vid varje särskilt tillfälle bemyndigar Kungl. Maj:t att ingå avtalet. Kungl. Maj:t bemyndigar sedan i sin tur statsrådet och chefen för finansdepartementet att underteckna detsamma för statens räkning.[67]

Den verksamhet, som bedrivs av *AB Vin- & spritcentralen, Nya system AB* och *Sveriges centrala restaurang AB,* grundar sig på och är i stor utsträckning reglerad genom rusdrycksförsäljningsförordningen.[68] Förordningen innehåller bl. a. relativt utförliga stadganden om partihandel och import, utminutering samt utskänkning. Bland dessa återfinns de bestämmelser på vilka de

[66] Nämnden har till uppgift att i samarbete med monopolets utövare och sammanslutningar av enskilda återförsäljare verka för en sund utveckling av handeln med tobaksvaror.

[67] Nu (april 1958) gällande är Avtal 28 maj 1954 angående utövandet av statens tobaksmonopol.

[68] Kungl. rusdrycksförsäljningsförordning den 26 maj 1954. Förordningen tillkom "med riksdagen", se prop. nr 151/1954; Särsk. utsk.utl. nr 1 och Rskr nr 310. Förordningen erhöll sin nuvarande utformning i samband med den omorganisation av detaljhandeln med rusdrycker, som verkställdes år 1954.

nämnda bolagens monopolrätt grundar sig. Ett särskilt kapitel ägnas vidare åt formerna för ifrågavarande bolags verksamhet.

Partihandeln med rusdrycker inom riket får enligt 2 kap. 8 § endast bedrivas av "ett för ändamålet bildat aktiebolag, som blivit av Konungen godkänt (partihandelsbolag)". På motsvarande sätt stadgas i 3 kap. 13 §, att rätt till utminutering endast tillkommer "ett för ändamålet bildat aktiebolag, som blivit av Konungen godkänt (detaljhandelsbolag)". Nämnda paragraf stadgar dessutom, att detaljhandelsbolaget ej får överlåta sin rätt till utminutering, att riket skall vara indelat i detaljhandelsdistrikt, vilka skall förestås av distriktschefer, som utsetts av bolaget, samt att en rådgivande nämnd skall finnas knuten till bolaget i varje län.

Beträffande utskänkningen är förhållandena något mera komplicerade. Enligt 4 kap. 22 § erfordras sålunda i regel tillstånd för rätt till utskänkning. Samma paragraf stadgar, att tillstånd meddelas detaljhandelsbolaget men att det ankommer på bolaget, som självt icke får bedriva utskänkning, att överlåta tillståndet på annan.

Tillstånd till utskänkning meddelas enligt 23 § i regel av länsstyrelsen i det län, där utskänkningen skall äga rum. Enligt 24 § ankommer därvid utredning och föredragning av sådana ärenden i stor utsträckning på intendenten för utskänkningsärenden inom länet, vilken är identisk med den av bolaget för länet utsedde distriktschefen.

I de följande paragraferna lämnas anvisningar rörande handläggningen av dessa ärenden samt anges de förutsättningar under vilka detaljhandelsbolaget får överlåta rätt till utskänkning. Däribland återfinns 40 § 3 mom., som stadgar: "I fråga om restaurang eller avdelning därav, som med hänsyn till beskaffenhet, varupris eller kundkrets är att anse som folkrestaurang, må rätt till utskänkning som omfattar alla slag av rusdrycker endast överlåtas på ett för ändamålet bildat aktiebolag, som godkänts av Konungen (restaurangbolag)."

Beträffande samtliga tre bolag hänvisas till närmare bestämmelser, som lämnas i rusdrycksförsäljningsförordningens 6 kap. Dessa bestämmelser avser i första hand förutsättningarna för Kungl. Maj:ts "godkännande" av ifrågavarande bolag.

Enligt ifrågavarande bestämmelser (6 kap. 65, 71 respektive 76 §§) förutsätts att respektive bolag inkommer med ansökan om godkännande, vilken skall vara åtföljd av bolagsordningen och inkommen före ingången av året näst före det, då verksamheten är avsedd att ta sin början. Godkännandet lämnas för viss tid, som beträffande partihandelsbolaget och detaljhandelsbolaget utgör högst sex år samt för restaurangbolaget högst fyra år. Villkor för godkännande är i samtliga fall, att staten genom bestämmelse i bolagsordningen eller på annat betryggande sätt beretts övervägande inflytande å bolagets ledning. Såsom

restaurangbolag får dessutom endast godkännas sådant bolag, som förbundit sig att driva sin restaurangrörelse genom dotterbolag. Samtliga bolag skall vidare vara underkastade den särskilda kontroll från statens sida, som Kungl. Maj:t prövar nödig.

Ifrågavarande kapitel av rusdrycksförsäljningsförordningen innehåller i övrigt bestämmelser rörande bl. a. aktieägarnas ställning, vinstens disposition samt behörighetsvillkor för styrelseledamöter, vilka i detta sammanhang kan förbigås.[69] Av större principiellt intresse är emellertid de paragrafer (70, 75 respektive 79 §§), som stadgar, att närmare bestämmelser om villkoren för godkännande, om särskild kontroll från statens sida och om årsvinstens användning ävensom de ytterligare föreskrifter i avseende å bolagets verksamhet och drift, som befinns erforderliga, skall intas i avtal, som upprättas i samband med bolagets godkännande.

På grundval härav har avtal upprättats mellan svenska staten och vart och ett av de berörda bolagen, d. v. s. AB Vin- & spritcentralen, Nya system AB och Sveriges centrala restaurang AB. I dessa avtal, som regelbundet plägar förnyas, godkänner Kungl. Maj:t det berörda bolaget som partihandelsbolag, detaljhandelsbolag respektive restaurangbolag och förbinder sig att så länge avtalet är gällande icke såsom sådant godkänna annat bolag. Avtalen innehåller i övrigt detaljbestämmelser om respektive bolags verksamhet. För svenska statens räkning brukar avtalen enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande undertecknas av statsrådet och chefen för finansdepertementet.[70]

Den verksamhet, som bedrivs av *Svenska penninglotteriet AB* och *AB Tipstjänst,* berörs av lotteriförordningen.[71] Enligt 1 § 1 stycket av denna förordning får nämligen lotteri om penningar eller penningars värde för allmänheten ej anordnas utan tillstånd av Kungl. Maj:t i andra fall eller i annan ordning än som stadgas i sagda förordning. Någon bestämmelse i övrigt om den verksamhet Svenska penninglotteriet AB och AB Tipstjänst bedriver innehål-

[69] För innebörden av dessa bestämmelser har redogjorts i Statsägda bolag, främst s. 26 f., 41 f. samt 60 f.

[70] I april år 1958 var följande avtal gällande:
Avtal 30 december 1957 angående godkännande av Sveriges centrala restaurang AB såsom sådant restaurangbolag, som avses i 40 § 3 mom. rusdrycksförsäljningsförordningen.
Avtal 24 juni 1954 mellan staten och AB Vin- & spritcentralen (ändringar 22 september 1955);
Avtal 11 november 1954 angående godkännande av Detaljhandelsbolaget för rusdrycker AB såsom sådant detaljhandelsbolag, som avses i 13 § rusdrycksförsäljningsförordningen den 26 maj 1954.

[71] Kungl. lotteriförordningen 19 maj 1939.

ler förordningen icke. Bolagen är sålunda hänvisade till att ansöka om tillstånd hos Kungl. Maj:t att få utöva sin verksamhet.

Kungl. Maj:ts tillstånd har för närvarande lämnats ifrågavarande bolag genom resolution å av respektive bolag gjorda ansökningar. I samband därmed har Kungl. Maj:t fastställt detaljbestämmelser för rörelsens utövande.[72]

I lagen den 28 maj 1886 angående stenkolsfyndigheter m. m. infördes genom en lag den 30 juni 1942 ett särskilt kapitel (8 kap.) om alunskifferfyndigheter samt genom en lag den 21 december 1945 ett särskilt kapitel (9 kap.) om fyndigheter av uranhaltigt mineral m. m.[73]

I det förstnämnda kapitlet stadgas (56 §), att rättighet att för utvinnande av olja eftersöka och bearbeta alunskifferfyndighet är beroende av koncession, som meddelas av Kungl. Maj:t. Vidare stadgas att Kungl. Maj:t vid meddelande av koncession bestämmer i vilken omfattning skifferfyndigheten årligen må utnyttjas och vilka åtgärder, som skall vidtas för att återställa marken i lämpligt skick, sedan skifferfyndigheten eller del därav tillgodogjorts. Vid koncession skall även fogas de föreskrifter, som befinns påkallade för att förebygga att annat industriellt företag hindras i sin utveckling eller som eljest befinns erforderliga ur allmän eller enskild synpunkt.

Koncession på grundval av nämnda stadgande har i några fall lämnats *Svenska skifferolje AB*. Till dessa koncessioner har emellertid icke fogats några föreskrifter rörande bolagets verksamhet utöver vad som strängt syns sammanhänga med de sakfrågor ansökningarna om koncessionen behandlar.

Av motsvarande innebörd är innehållet i det sistnämnda kapitlet av lagen angående stenkolsfyndigheter m. m. I 63 § av detta kapitel stadgas sålunda, att rättighet att för utvinnande av uran, torium eller beryllium eller förening, vari något av dessa ämnen ingår, eftersöka och bearbeta fyndighet av uranhaltigt, toriumhaltigt eller berylliumhaltigt mineral är beroende på koncession, som meddelas av Kungl. Maj:t.

Själva utvinnandet av atomenergi ur de nämnda ämnena eller andra ämnen är reglerat i en särskild atomenergilag.[74] I denna stadgas bl. a. (1 §), att ingen utan tillstånd av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer får "förvärva, innehava, överlåta, bearbeta eller eljest taga befattning

[72] För närvarande (april 1958) gäller:
Kungl. Maj:ts resolution den 30 juni 1958 angående tillstånd för AB Tipstjänst att under tiden 1 juli 1958—30 juni 1963 anordna vadhållning i samband med tävlingar;
Kungl. Maj:ts resolution den 27 november 1953 angående tillstånd för Svenska penninglotteriet AB att under åren 1954—1963 driva penninglotterirörelse.

[73] Rubriken erhöll denna lydelse genom en lag den 22 maj 1953.

[74] Lag den 1 juni 1956 om rätt att utvinna atomenergi m. m. (atomenergilag).

med uran, plutonium eller annat ämne, som användes som bränsle (atombränsle) i anläggning för utvinning av atomenergi (atomreaktor) eller förening, vari sådant ämne ingår". Vidare stadgas i denna lag (2 §) att ingen utan tillstånd av Kungl. Maj:t eller myndighet, som Kungl. Maj:t bestämmer, får "uppföra, innehava eller driva atomreaktor eller anläggning för bearbetning av ämne eller förening som avses i 1 §".

Dessa stadganden utgör givetvis grunden för ett statligt inflytande inom ifrågavarande område av betydande omfattning. Särskilt syns detta gälla *AB Atomenergis* verksamhetsområde, vilket med stöd av de refererade stadgandena torde kunna monopoliseras av staten.

AB Aerotransports verksamhetsområde är särskilt reglerat genom KF 22 maj 1922 om luftfart. Denna författning innehåller bl. a. bestämmelser om luftfartyg, som må brukas inom svenskt område, samt om luftvärdighet, bemanning och flygplatser. I ett särskilt kapitel (kap. 8) om linjefart m. m. stadgas (§ 33), att särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t erfordras för utövning av luftfart i regelbunden trafik å viss luftfartsled eller för anläggning av flygplats till allmänt bruk, där annan än staten skall utöva driften. Det är uppenbart att staten härigenom har ett avgörande inflytande över hur verksamheten skall bedrivas och vara organiserad, vilket för övrigt understryks i en senare paragraf (§ 35): "Vid meddelande av tillstånd enligt § 33 må tillståndets giltighet begränsas till viss tid, åt kronan förbehållas lösningsrätt ävensom i övrigt föreskrivas, på vad sätt och under vilka villkor luftfarten må utövas eller anläggningen utföras och nyttjas."

Inflytande på grund av långfristiga lån och regelbundna finansiella bidrag

Även statsbidragen utgör ett viktigt medel för statsmakterna att göra sitt inflytande gällande gentemot de statliga bolagen, eftersom de kan förenas med krav på bestämda prestationer av olika slag från mottagarens sida. Av särskilt intresse i detta sammanhang är två former av statsbidrag, nämligen långfristiga lån samt regelbundet återkommande bidrag utan återbetalningsskyldighet. Av mindre betydelse är däremot kortfristiga lån och strödda bidrag utan återbetalningsskyldighet, även om dessa givetvis ur statsfinansiell synpunkt ej behöver vara mindre betydelsefulla än de förstnämnda.

Lån till de statliga bolagen utlämnas i regel från den under statskontorets förvaltning stående fonden för låneunderstöd, då det gäller sådana bolag, som hör direkt under ett departement. Beträffande de under vissa verk hörande bo-

lagen utlämnas lånen från respektive verks fonder. Den 30 juni 1958 redovisades för respektive fonder följande fordringar å lån utlämnade till statliga aktiebolag.

FOND OCH BOLAG:	Belopp
Luftfartslånefonden:	
AB Aerotransport	20 194 698: —
Fonden för låneunderstöd:	
AB Aerotransport	2 019 600: —
AB Fjäråssand	295 000: —
Luossavaara-Kiirunavaara AB	100 000 000: —
AB Oljetransit	4 000 000: —
Sveriges radio AB	3 600 000: —
AB Statens skogsindustrier	34 550 000: —
Svenska skifferolje AB	21 455 000: —
Summa	165 919 600: —
Statens järnvägars fond:	
GDG-Biltrafik AB	3 500 000: —
Stockholm—Rimbo järnvägs AB	21 000 000: —
Svenska lastbil AB	3 525 000: —
Summa	28 025 000: —
Statens vattenfallsverks fond:	
Bergeforsens kraft AB	48 887 000: —
AB Umeforsen	16 000 000: —
Summa	64 887 000: —

Regelbundet återkommande bidrag utan återbetalningsskyldighet förekommer endast beträffande några få av de bolag, i vilka staten utövar inflytande på grund av aktieinnehav. Dessa bidrag, som i regel varit av begränsad omfattning och för speciella ändamål, såsom forskning o. dyl. kan i detta sammanhang lämnas åsido. Av större betydelse är däremot de fall, då staten lämnar regelbundna bidrag till enskilda aktiebolag och på grund därav erhåller varaktigt inflytande över dessa bolags förvaltning. Exempel på bolag, där detta är fallet utgör *Sveriges radio AB,* som från statsverket uppbär viss del av radiolicensmedlen.

Enligt lagen den 3 maj 1946 om radioanläggningar m. m. (2 §) erfordras tillstånd av Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, telestyrel-

sen för rätt att här i riket, eller å svenskt fartyg eller luftfartyg utom riket, inneha eller nyttja radioanläggning. Några enskilda radiosändningsstationer för t. ex. rundradio får sålunda icke finnas utan Kungl. Maj:ts tillstånd. Som en följd härav är rundradioverksamheten förbehållen staten, därvid det tekniska handhavandet av sändningsstationerna ankommer på televerket och den programproducerande sidan av verksamheten anförtrotts åt Sveriges radio AB, som härför äger utfå bidrag av radiolicensmedlen. Mellanhavandena mellan staten och bolaget är närmare reglerade i ett avtal.

I det nuvarande avtalet[75] stadgas, att programverksamheten skall handhas av bolaget på det sätt som avtalet föreskriver. Såsom en förutsättning härför gäller dock, att bolaget förbinder sig att ändra sin bolagsordning i enlighet med en till överenskommelsen fogad bilaga, enligt vilken Kungl. Maj:t skall äga utse majoriteten av bolagets styrelse. Avtalet innehåller i övrigt detaljbestämmelser rörande verksamheten. Vidare stadgas, att bolaget skall äga utfå av radiolicensmedlen vad som utöver egna intäkter och särskilda statsanslag erfordras för dess verksamhet. Slutligen stadgas att bolaget icke utan Kungl. Maj:ts medgivande får överlåta ifrågavarande överenskommelse på annan. Avtalet är från statens sida enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande undertecknat av statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet.

Mellan Kungl. Maj:t och kronan samt *Kungl. Teaterns AB* respektive *Kungl. Dramatiska teaterns AB* finns avtal upprättade, vilkas grundförutsättning torde vara att söka i det förhållandet, att bolagen avgiftsfritt äger begagna de i statens ägo varande teaterbyggnaderna ävensom regelbundet erhåller vissa statsbidrag för verksamheten. Avtalen daterar sig ursprungligen från tidpunkten för upplåtelsen omkring sekelskiftet och har härefter regelbundet förnyats.

Det för Kungl. Teaterns AB gällande avtalet daterar sig från den 28 februari 1908. Enligt detsamma upplåter Kungl. Maj:t och kronan ifrågavarande teaterbyggnad till avgiftsfritt begagnande av bolaget under vissa i avtalet angivna detaljförutsättningar. Vidare innehåller avtalet bestämmelser rörande teaterns ekonomiska förvaltning, organisation och konstnärliga verksamhet av tämligen ingående karaktär. Av särskilt intresse i detta sammanhang är 1 st. i 8 §, vari stadgas att bolagets styrelse skall bestå av fem personer av vilka Kungl. Maj:t skall äga utse tre, däribland en till ordförande och en till verkställande direktör. De övriga två styrelseledamöterna skall utses på bolagsstämman. På motsvarande sätt stadgas i § 9 att förvaltningen och räkenskaperna skall granskas av två revisorer, varav en skall utses av Kungl. Maj:t, som dessutom skall erhålla ett exemplar av revisionsberättelsen.

[75] Överenskommelse den 14 juni 1947 mellan Kungl. Maj:t och AB Radiotjänst angående rundradions programverksamhet (ändringar den 1 oktober 1953).

Av i huvudsak samma innebörd är det avtalsförhållande, som råder mellan staten och Kungl. Dramatiska teaterns AB. För detta bolag har Kungl. Maj:t dessutom utfärdat ett särskilt reglemente med detaljbestämmelser rörande verksamheten.[76]

Den huvudsakliga arten och fördelningen av statsmakternas uppgifter rörande bolagen

Uppgifternas art

Grunderna för statsmakternas inflytande gentemot de statliga bolagen är som framgår av det föregående av varierande slag. Vid sidan av sin funktion som aktieägare utövar staten en reglerande och kontrollerande funktion gentemot de statliga aktiebolagen av samma karaktär som gentemot enskilda företag. I vissa statliga bolag, såsom exempelvis monopolbolagen, vilka arbetar inom områden inom näringslivet, som särskilt starkt reglerats av staten, blir (till följd härav) statsmakternas inflytande särskilt märkbart. I samband med meddelandet av finansiella bidrag har statsmakterna vidare möjlighet att förstärka det inflytande de eljest kan utöva till följd av aktieinnehav i ifrågavarande bolag men även att utan att äga aktier grundlägga ett inflytande, som tar sig uttryck i att staten utser vissa styrelseledamöter och revisorer. Det förhåller sig tydligen också så beträffande vissa statliga bolag, att flera grunder för statens inflytande kan åberopas samtidigt. Såsom torde framgå av det följande kan det till följd härav ibland vara svårt att i dessa bolag dra gränsen mellan det inflytande staten utövar i egenskap av aktieägare och på andra grunder.

De antydda möjligheterna för staten att utöva inflytande över bolagens verksamhet och förvaltning har samtliga hänfört sig till formerna för ett mera långsiktigt inflytande. Det förekommer emellertid också att statsmakterna önskar utöva ett inflytande av mera kortsiktig karaktär och inriktat på konkreta omständigheter.

Ett sådant inflytande på tillfälliga omständigheter kan givetvis åstadkommas genom direkt påverkan av ledamöterna i ifrågavarande bolags styrelse. Då dessa enligt aktiebolagslagen i sin befattning som styrelseledamöter i första hand har att tillvarata respektive bolags intressen, skulle ändamålet med en sådan påverkan kunna vara, att även få dem att tillvarata andra intressen, eller att bedöma bolagets intressen på ett annat sätt, än vad de själva ursprungligen varit benägna att göra. En annan möjlighet, som står till buds för dylikt underhands-

[76] Reglemente den 27 januari 1922 för Kungl. Dramatiska teatern.

inflytande, är att statsmakterna i samband med meddelandet av ekonomiska bidrag till bolagen lämnar detaljerade direktiv rörande medlens användning. Att statsmakterna genom speciella avtal och resolutioner fastställt bestämda, detaljerade, riktlinjer för vissa bolags verksamhet har tidigare berörts.

I viss utsträckning har samtliga dessa möjligheter för staten att utöva inflytande i de hel- och halvstatliga bolagen tillvaratagits. Det system av riktlinjer för de statliga bolagens verksamhet, som härigenom skapats, är emellertid till sin struktur icke homogent.[77] Såväl formerna för inflytandet som graden av detsamma växlar sålunda från bolag till bolag och är bl. a. beroende av arten av den verksamhet ifrågavarande bolag bedriver, av bolagets karaktär av hel- eller halvstatligt företag samt av bolagets behov av finansiella bidrag från statens sida.

Störst är det inflytande staten utövar i monopolbolagen och i de av industriföretagen som hittills visat sig vara särskilt kapitalkrävande. Den reglering och kontroll som de statliga bolagen är underkastade kan visserligen icke anses som obetydlig. Den skiljer sig emellertid högst väsentligt från vad som skulle gälla om bolagen var inordnade i statsförvaltningens organisatoriska system.

Av det sagda framgår att arten av statens uppgifter gentemot de olika statliga bolagen måste variera högst avsevärt. Beträffande monopolbolagen, som är underkastade en rikhaltig flora av skrivna riktlinjer för verksamheten men som däremot i regel icke kräver kapitaltillskott från statens sida, blir statsmakternas uppgifter till stor del att vidmakthålla den nämnda floran av riktlinjer. Å andra sidan blir statsmakternas åtgärder gentemot industribolagen främst inriktade på att tillgodose deras kapitalbehov. Beträffande såväl de nu nämnda bolagen som övriga bolag tillkommer den fortlöpande ledningen och kontrollen av bolagens verksamhet. Att omfattningen av statsmakternas uppgifter rörande bolagen varierar framgår därav, att flera av dem efter bildandet icke annat än i övervägande formella sammanhang varit föremål för åtgärder från statsmakternas sida.

Med ledning av vad som sagts kan man uppdela statsmakternas uppgifter rörande de statliga bolagen på följande funktioner:

1. Statsmakternas fastställande av allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet.
2. Statsmakternas medverkan i bolagens finansiering.
3. Statsmakternas fortlöpande ledning av bolagens verksamhet.
4. Statsmakternas kontroll av bolagens verksamhet.

[77] Det detaljerade sakinnehållet i ifrågavarande riktlinjer har här ansetts kunna förbigås. En redogörelse härför — i vad som avser de helstatliga bolagen — återfinns i Statsägda bolag, s. 55 ff.

I det följande behandlas fördelningen mellan Kungl. Maj:t och riksdagen av statsmakternas uppgifter rörande bolagen närmare. Några för de statliga bolagen speciella grundlagsstadganden som närmare reglerar dessa frågor existerar emellertid icke. Utgångspunkten vid det följande studiet av statsmakternas relationer till de statliga bolagen måste därför med nödvändighet vara den makt- och funktionsfördelning mellan Kungl. Maj:t och riksdagen, som överhuvudtaget finns nedlagd i statsskicket.

Grundlagarnas huvudprinciper för funktionsfördelningen mellan Kungl. Maj:t och riksdagen

Kungl. Maj:ts och riksdagens inbördes maktställning framstod som problemets kärnpunkt för maktdelningsteoretikerna i Sverige vid regeringsformens tillkomst. Det är därför anmärkningsvärt att själva maktdelningsgrundsatsen icke finns fastslagen eller knappast ens antydd i regeringsformen.

Såsom *Malmgren* framhåller är det emellertid ändå påtagligt, att ett bestämt balanseringssystem eftersträvats i syfte att förekomma maktmissbruk och godtycke från makthavarens sida. De befogenheter, som gavs åt riksdagen, åsyftade att tjäna som motvikt mot Kungl. Maj:t, varvid de dock begränsades så att utövningen av den styrande makten icke äventyrades. Kungl. Maj:t blev sålunda i betydande utsträckning beroende av riksdagens makt i fråga om lagstiftning, beskattning och statsreglering och dessutom underkastad riksdagens kontroll. Å andra sidan blev riksdagen beroende av Kungl. Maj:ts medverkan i väsentliga avseenden, vilket särskilt framträder inom lagstifningens område.[78]

Den fördelning av Kungl. Maj:ts och riksdagens befogenheter, som åstadkoms inom lagstiftningens område innebär i huvudsak att den egentliga lagstiftningen fordrar båda statsmakternas medverkan, medan den ekonomiska lagstiftningen är en angelägenhet för Kungl. Maj:t som utövare av den styrande makten. En rätt för riksdagen att anmäla önskemål även inom detta område existerar dock.[79]

Riksstyrelsen i inskränkt mening, vilken kan definieras som "den del av statsmakten, som icke är att hänföra till vare sig lagstiftning eller rättsskipning" överlämnades principiellt till Kungl. Maj:t medan riksdagen erhöll vidsträckta befogenheter avseende statens inkomster och utgifter. Kungl. Maj:ts chefskap över förvaltningen och rätt att till- och avsätta ämbetsmän fastslogs sålunda. Riksdagens makt över statens inkomster och utgifter skyddades på olika sätt,

[78] Malmgren II s. 11 f.
[79] Ibid., s. 12 f.

bl. a. därigenom att Kungl. Maj:t förbjöds att uppta lån utan riksdagens samtycke och att fastställa inkomstgivande monopol. Sistnämnda fråga skall senare beröras närmare. I riksdagens makt över statens utgifter ingick en uttrycklig rätt att pröva dessa utgifter. Att riksdagen härvid fick möjlighet att på ett bestämmande sätt ingripa på riksstyrelsens område ligger enligt Malmgren i öppen dag, ehuru han därmed icke uttalar att en sådan rätt skulle ha varit åsyftad.[80]

En ytterligare möjlighet att utöva inflytande på riksstyrelsen fick riksdagen genom den kontrollrätt, som tillerkändes den och vilken i första hand utövas genom konstitutions- och statsutskotten. Även om den konstitutionella kontrollen i första hand kom att rikta sig mot de personer, som fungerar som Kungl. Maj:ts rådgivare, anser Malmgren, att det med hänsyn till det inflytande som statsråden på grund av sin sakkunskap måste utöva på regeringsbesluten, var ofrånkomligt att kritiken av rådslagen även kom att rikta sig mot de fattade besluten. Även på finansförvaltningens område och rörande statens ämbetsmäns sätt att utöva sina funktioner erhöll riksdagen kontrollbefogenheter.[81]

De principer för statsmakternas maktfördelning och samverkan, som fastställdes vid regeringsformens tillkomst, har icke i väsentlig utsträckning ändrats genom formella grundlagsändringar. Däremot har en icke obetydlig förskjutning ägt rum genom praxis. Av särskild betydelse härvid är det ökade inflytande riksdagen erhållit på riksstyrelsens område genom utnyttjande av sina befogenheter över statens inkomster och utgifter samt sina kontrollbefogenheter.[82] Å andra sidan har parlamentarismens införande inneburit att den formella uppdelningen av uppgifter och befogenheter mellan Kungl. Maj:t och riksdagen i stor utsträckning förlorat sin betydelse genom att regeringen åtminstone i mera politiskt betydelsefulla frågor alltid kan påräkna stöd från det eller de partier i riksdagen, varur den utgått.[83]

Funktionsfördelningen mellan Kungl. Maj:t och riksdagen med avseende på de statliga bolagen

Även om den formella gränsdragningen mellan Kungl. Maj:t och riksdagen är tämligen klar, har utvecklingen av praxis inneburit, att den reella fördelningen av uppgifter och befogenheter mellan statens båda högsta organ i många fall kan vara svår att bestämma. I stor utsträckning gör sig dessa svårigheter även

[80] Ibid., s. 13 ff.
[81] Ibid., s. 16.
[82] Ibid., s. 19 ff.
[83] Ibid., s. 24.

gällande, då det gäller fördelningen av statsmakternas uppgifter rörande de statliga bolagen. Förutom med den allmänna nyss antydda utveckligen sammanhänger detta även med att statsmakternas uppgifter rörande bolagen, såsom framhållits, varierar såväl till sin art som till sin omfattning.

Någon fullt entydig och klar uppdelning av statsmakternas uppgifter och befogenheter rörande de statliga bolagen mellan Kungl. Maj:t och riksdagen finns sålunda icke, utan man är hänvisad till att undersöka den fördelning, som blivit faktiskt rådande beträffande olika grupper av åtgärder. Det syns härvid ändamålsenligt att följa den funktionella uppdelning av statsmakternas uppgifter gentemot bolagen, som tidigare angivits.

De allmänna riktlinjerna för bolagens verksamhet fastställs oftast i enlighet med de former, som gäller för lagstiftning, varvid båda statsmakterna formellt medverkar som beslutande, medan finansieringsfrågorna avgörs av riksdagen ensam. Oavsett om det är fråga om en lag- eller finansieringsfråga medverkar emellertid Kungl. Maj:t såsom beredande och verkställande organ.

Gränserna mellan de berörda områdena får i flera avseenden anses vara flytande, vilket särskilt sammanhänger med att riksdagen i samband med finansieringsbeslut i åtskilliga fall även fastställer allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet, vilket för övrigt ofta sker på förslag av Kungl. Maj:t. Det har därför i denna framställning icke ansetts nödvändigt att alltför starkt upprätthålla skillnaden i statsrättsligt avseende mellan lagstiftnings- och finansieringsfrågorna. I stället har det ansetts ändamålsenligt att dra gränsen mellan de angivna områdena på så sätt, att till fastställandet av allmänna riktlinjer hänförts sådana beslut, som icke är förenade med anslag i någon form, medan till medverkan i bolagens finansiering hänförts alla anslagsbeslut oberoende av om några allmänna riktlinjer i samband därmed fastställts eller ej.

Statsmakternas fortlöpande ledning av de statliga bolagens verksamhet och förvaltning innefattar alla de konkreta åtgärder rörande bolagen, som företas inom ramen för av Kungl. Maj:t och riksdagen stiftade lagar samt av riksdagen fattade anslagsbeslut. Dessa åtgärder ankommer på Kungl. Maj:t. De grundas i första hand på det förhållandet att Kungl. Maj:t äger utse statens ombud på bolagsstämman i de berörda bolagen.

Då det gäller att bestämma vilka åtgärder, som är att hänföra till detta område uppstår givetvis gränsdragningsproblem med avseende på de två tidigare nämnda områdena. Det förefaller emellertid rimligt att till de senare hänföra de beredningS- och verkställighetsåtgärder, vilka ankommer på Kungl. Maj:t och som har ett direkt samband med ett riksdagsbeslut, medan övriga på Kungl. Maj:t ankommande åtgärder får anses tillhöra området för statsmakternas fortlöpande ledning av bolagens förvaltning.

Kontrollen över den statliga förvaltningens verksamhet utövas dels av riks-

dagen genom dess särskilda kontrollorgan, dels av Kungl. Maj:t som högste chef över förvaltningen. Även Kungl. Maj:t har till sitt förfogande särskilda kontrollorgan. Förhållandena beträffande de statliga bolagen utmärks emellertid i stort sett av att denna kontrollapparat icke äger tillämpning. Beträffande dessa finns i stället i första hand de kontrollmöjligheter, som aktiebolagslagen erbjuder, och vilka ger Kungl. Maj:t rätt att genom på bolagsstämman eller i särskild ordning utsedda revisorer granska bolagens verksamhet. Även under hand är det givetvis möjligt för Kungl. Maj:t att i kraft av statens aktieinnehav utöva en viss kontroll.

Sistnämnda underhandskontroll kan givetvis i en framställning av detta slag förorsaka vissa gränsdragningsproblem. Det kan sålunda i ett visst läge vara svårt att avgöra huruvida informationer lämnade av ett bolag åsyftar att underlätta behandlingen av en viss fråga i departementet eller att ge departementet möjlighet att kontrollera att i tidigare sammanhang i någon form lämnade riktlinjer efterföljs. Det förefaller ändamålsenligt att i detta sammanhang begränsa sig till sådan kontrollverksamhet, som utövas i därför särskilt skapade former och som icke åsyftar att påverka avgörandet i den ena eller andra riktningen av en viss konkret fråga.

Av de nyss angivna fyra områdena karaktäriseras de två första av att formerna för statsmakternas åtgärder gentemot bolagen i stort sett är de traditionella. För de två senare områdena gäller däremot på grund av bolagens speciella rättsliga ställning, att formerna för statsmakternas åtgärder rörande desamma blir speciella.

Då det gäller funktionernas fördelning mellan Kungl. Maj:t och riksdagen medför bolagsformen sålunda speciella förhållanden, vilka kan karaktäriseras av att tyngdpunkten i statsmakternas relationer till bolagen i än högre grad, än vad som gäller för förvaltningen i allmänhet, ligger hos Kungl. Maj:t. I särskilt hög grad gäller detta de två senare områdena, men även beträffande statsmakternas medverkan i bolagens finansiering torde motsvarande gälla, även om riksdagen formellt framstår som beslutande.

Endast en ringa del av Kungl. Maj:ts beslut fattas emellertid i konselj. I åtskilliga fall uppdrar sålunda Kungl. Maj:t åt ett statsråd att utöva vissa funktioner, som eljest ankommer på Kungl. Maj:t. Vidare har statskontoret anförtrotts vissa funktioner rörande förvaltningen av statens aktier. För en stor grupp statliga bolag utövas dessutom statens funktioner som aktieägare i huvudsak av ett centralt ämbetsverk.

Innan ifrågavarande områden behandlas närmare torde det finnas skäl att studera de på Kungl. Maj:t ankommande uppgifternas fördelning mellan departementen och vissa centrala ämbetsverk, ävensom att något stanna inför hur statens inkomster från bolagen redovisas och de i samband därmed stående

uppgifterna, vilka åvilar statskontoret. Det närmast följande ägnas därför åt de principer, som legat till grund för den organisatoriska fördelningen av uppgifterna mellan departementen och vissa centrala ämbetsverk. För tillkomsten och innebörden av statskontorets uppgifter, vilka i detta sammanhang ter sig tämligen naturliga, redogörs i ett därpå följande avsnitt.

Den organisatoriska fördelningen av de på Kungl. Maj:t ankommande uppgifterna mellan departementen och vissa centrala ämbetsverk

Fördelningen mellan de olika departementen

De grundläggande bestämmelserna om departementsindelningen återfinns i § 5 regeringsformen, som stadgar att det för särskilda grenar av rikets styrelse skall finnas statsdepartement till det antal som bestäms genom en av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag. Departementets benämningar och fördelningar av ärendena dem emellan bestäms av Konungen genom en särskild stadga.

Enligt stadgan[84] tillkommer det finansdepartementet att handlägga förvaltningsärenden rörande statliga bolag, vilka ej är hänförliga till annat departement. Vilka bolag som på grund härav skall hänföras till andra departement är emellertid ej angivet utan den allmänna funktionsfördelningen mellan departementen syns ha varit avgörande. Direkt under Kungl. Maj:t hörande statliga bolag, som bedriver industriell verksamhet, har sålunda hänförts till handelsdepartementet på grund av att detta departement enligt stadgan skall handlägga förvaltningsärenden rörande industri.[85]

För närvarande är ifrågavarande hel- och halvstatliga bolag fördelade mellan de olika departementen på följande sätt:

kommunikationsdepartementet

HELSTATLIGA

AB Transitotrafik

HALVSTATLIGA

AB Aerotransport
Sveriges radio AB

[84] SF nr 113/1958.

[85] Jfr Kling, H.: P. M. angående förhållandet mellan domänverket och Aktiebolaget Statens skogsindustrier, s. 12.

finansdepartementet

HELSTATLIGA

AB Industrikredit
Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB)
Nya system AB
AB Svenska tobaksmonopolet
Sveriges centrala restaurang AB
Sveriges kreditbank AB
AB Vin- & spritcentralen

HALVSTATLIGA

— — —

ecklesiastikdepartementet

HELSTATLIGA

— — —

HALVSTATLIGA

Kungl. Dramatiska teaterns AB
Kungl. Teaterns AB

jordbruksdepartementet

HELSTATLIGA

AB Fjäråssand
Svenska lagerhus AB

HALVSTATLIGA

— — —

handelsdepartementet

HELSTATLIGA

AB Ceaverken
Norrbottens järnverk AB
AB Oljetransit
Ruotivare gruv AB
AB statens skogsindustrier
AB Statsgruvor

AB Svensk torvförädling
Svenska penninglotteriet AB
Svenska skifferolje AB
AB Tipstjänst

HALVSTATLIGA
AB Atomenergi

Uppgifternas delegering till vissa centrala ämbetsverk

I den nyss lämnade sammanställningen har några av bolagen utelämnats på grund av att de på Kungl. Maj:t ankommande funktionerna gentemot desamma till övervägande delen anförtrotts åt ett centralt ämbetsverk. Ifrågavarande bolag får till följd härav i viss utsträckning betraktas som dotterbolag till ifrågavarande ämbetsverk.

Orsakerna härtill är flera. I regel torde man dock kunna säga, att ett sakligt samband mellan ifrågavarande bolags verksamhet och den, som respektive ämbetsverk utövar, varit avgörande, då bolagens förvaltning uppdragits åt ett visst centralt ämbetsverk i stället för att handhas av vederbörande departement. Vissa gränsfall har dock uppstått. Exempel härpå är AB Statens skogsindustrier, som efter att under en lång följd av år ha hört under domänstyrelsen numera överflyttats till handelsdepartementet.

En allmän beskrivning av de principer, som legat till grund för fördelningen av statens funktioner som aktieägare mellan Kungl. Maj:t och departementen å ena sidan och de centrala verken å andra sidan ställer sig av olika skäl svår att genomföra. Belysande är emellertid det resonemang som fördes av den särskilt tillkallade utredningsmannen vid AB Statens skogsindustriers överförande från domänstyrelsen till handelsdepartementet.[86]

För det första alternativet — att bolaget bibehölls såsom ett dotterbolag till domänstyrelsen — talade enligt utredningsmannen, att det alltjämt existerade ett mycket nära samband mellan domänstyrelsens verksamhet och bolagets rörelse. Enligt utredningsmannen tillgodosåg bolaget till nära 90 % sitt råvarubehov från statens skogar. Beroendet var härvid ömsesidigt. Sålunda var domänverket till följd av bolagets dominans i övre Norrland i mycket stor utsträckning i denna landsdel hänvisat till bolaget för avsättning av sitt virke, medan bolaget i mellersta Sverige i hög grad var beroende av att ha tillgång till virke från statens skogar. Vidare betraktade domänverkets lokala förvaltningspersonal bolaget såsom ett verkets eget företag, vilket utredningsmannen

[86] Ibid., s. 9 ff.

ansåg ha underlättat samarbetet mellan domänverkets förvaltningar och bolaget.

För det andra alternativet — att bolaget direkt underställdes Kungl. Maj:t — talade bl. a. bolagets ställning som viktig valutaskapande industri. Vidare framhöll utredningsmannen, att bolagets rörelse erhållit en helt annan storleksordning än då bolaget bildades. Intet statligt företag av tillnärmelsevis samma storleksordning fungerade såsom dotterbolag till ett annat statligt företag.

Om bolaget direkt underställdes Kungl. Maj:t, skapades dessutom enligt utredningsmannen större möjligheter för statsmakterna att överblicka och i olika hänseenden kontrollera bolagets utveckling inom dess verksamhetsområde än då det fungerade som ett dotterbolag till domänstyrelsen. Härigenom erhöll Kungl. Maj:t större möjligheter att i förväg avväga bolagets kapitalbehov i förhållande till andra anspråk inom det statliga investeringsområdet. Vidare kunde också lättare tillses, att bolaget icke utvidgade sin verksamhet till nya områden.

Dessutom framhöll utredningsmannen att större klarhet kunde vinnas ur redovisningssynpunkt, om bolaget upphörde att vara ett dotterbolag till domänstyrelsen och i stället direkt underställdes Kungl. Maj:t.

Vid övervägande av de skäl, som kunde anföras för de båda alternativen, borde enligt utredningsmannens mening avgörande vikt fästas vid det förhållandet att statsmakterna med existerande organisation av bolaget icke haft möjlighet att i förväg taga ställning till bolagets anspråk på statliga kapitalinsatser. Denna synpunkt var desto mera värd beaktande som tillgången på långfristigt kapital var mycket begränsad och det statsfinansiella läget påkallade största återhållsamhet i fråga om statsutgifterna.

I föreliggande fall hade igångsatts en synnerligen omfattande investeringsverksamhet, men bolaget hade icke kunnat täcka sina investeringar genom självfinansiering och hade ej heller före investeringarnas igångsättande av statsmakterna utverkat erforderligt kapitaltillskott. Utredningsmannen ville icke bestrida, att den skedda utökningen av bolagets industriella kapacitet, varit nödvändig för avsättningen av virke från statens skogar och för tillvaratagande även eljest av våra råvarutillgångar för produktion av exportvärden. Det faktum kvarstod dock, att statsmakterna vid flera tillfällen ställts inför nödvändigheten att i efterhand medverka till avsevärda kapitaltillskott till bolaget för att finansiera redan genomförda eller påbörjade investeringar och för att förse bolaget med ytterligare rörelsemedel.

Garantier mot de angivna förhållandena kunde enligt utredningsmannens mening skapas endast genom att bolagets formella anknytning till domänverket upphörde och bolaget direkt underställdes Kungl. Maj:t.

Fastställandet av den nuvarande ordningen för fördelningen av statsmakter-

nas uppgifter gentemot bolagen mellan departementen och vissa verk har i regel skett genom kungligt brev i samband med att staten tecknat eller förvärvat aktier i ifrågavarande bolag. De centrala ämbetsverk, vilka erhållit uppgifter av nämnt slag är för närvarande pensionsstyrelsen, järnvägsstyrelsen och vattenfallsstyrelsen. Tidigare utövade som nämnts även domänstyrelsen dylika funktioner gentemot AB Statens skogsindustrier, men dessa har numera genom beslut av 1957 års riksdag överförts till handelsdepartementet.[87]

De hel- och halvstatliga aktiebolag, som hänförts till dessa verk, fördelar sig på respektive verk på följande sätt:

pensionsstyrelsen

HELSTATLIGA

AB Kurortsverksamhet

HALVSTATLIGA

— — —

järnvägsstyrelsen

HELSTATLIGA

GDG Biltrafik AB
AB Gävle vagnverkstad
Stockholm—Rimbo järnvägs AB
Svenska lastbil AB
Svenska rederi AB Öresund
AB Trafikrestauranger

HALVSTATLIGA

AB Dissousgas
Kalmar verkstads AB
AB Landtransport
AB Nordisk biltjänst
AB Svenska godscentraler

vattenfallsstyrelsen

HELSTATLIGA

Motala ströms kraft AB

HALVSTATLIGA

Bergeforsens kraft AB
AB Kattstrupeforsen
AB Umeforsen

[87] Prop. nr 117/1957; Rskr nr 295/1957.

Gentemot flertalet av de nämnda bolagen utövas statens funktioner nästan uteslutande av vederbörande verk. Praxis varierar dock något, såsom senare skall visas. Generellt sett är det emellertid endast i särskilda fall, såsom beträffande lån eller nyteckning av aktier, som Kungl. Maj:t och riksdagen är inkopplade.

Givetvis kan den frågan uppställas, varför ifrågavarande bolag icke inlemmats i respektive verks organisationer. Då det gäller de halvstatliga bolagen har detta givetvis icke kunnat ske, eftersom man i detta fall använt aktiebolagsformen för att få till stånd ett samarbete med enskilda intressenter. Beträffande de helstatliga bolagen har i regel ansetts, att även om deras verksamhet haft samband med verkets, så har ändock en viss artskillnad förefunnits, som motiverat ett särskiljande av rörelserna. Denna artskillnad torde i många fall ha ansetts ligga på det affärsmässiga planet.

Såsom exempel kan nämnas att från AB Trafikrestaurangers sida anförts att den nuvarande ställningen som dotterbolag till järnvägsstyrelsen är ändamålsenlig med hänsyn till att en intim personalunion med järnvägsstyrelsen erfordras för att åstadkomma en smidig anpassning av restaurangservicen till nya tidtabeller etc. Däremot skulle det vara olyckligt och leda till alltför stor osjälvständighet, om verksamheten var organiserad som en byrå inom järnvägsstyrelsen. Ur denna synpunkt anses det bäst om bolaget får kvarstå som dotterbolag även om SJ självt skulle bli bolag.

Beträffande Motala ströms kraft AB var avsikten från början att de av bolagets verksamhetsgrenar, som icke var att hänföra till kraftverksrörelsen, skulle avvecklas och den återstående rörelsen uppgå i statens vattenfallsverk.[88] Dessa ursprungliga planer syns nu helt ha övergivits. Den vid statens övertagande av bolaget befintliga egendom och rörelse, som inte kunde räknas till själva kraftverksrörelsen har delvis försålts men är till stor del alltjämt i bolagets ägo och utarrenderas.

Förvaltningen av statens aktier; statskontorets uppgifter

Redovisningen av statens inkomster från bolagen

Staten fick sitt första aktieinnehav av betydelse genom förvärvet av preferensaktierna i Luossavaara-Kiirunavaara AB år 1907. Redan från påföljande år erhöll staten utdelning å dessa aktier, vilket innebar att driftbudgeten tillfördes en inkomstpost av ur principiella synpunkter ny karaktär.

[88] Jfr Kungl brev den 6 juni 1930 till vattenfallsstyrelsen.

Dessa inkomster blev första gången föremål för riksdagens behandling år 1908. Riksdagen beslöt då, att en beräknad utdelning av en miljon kronor för år 1908 å statens aktier i LKAB skulle upptas såsom tillgång vid statsregleringen för år 1909.[89] Beslut av motsvarande innebörd fattades de närmast följande åren fram till 1911 års budgetreform.

Utdelningen på statens aktier i LKAB uppfördes sålunda från början på en särskild titel i riksstaten. Ifrågavarande inkomst hänfördes emellertid icke till de ordinarie inkomsterna utan uppfördes som en inkomstrubrik av samma slag som riksbankens vinst. Före genomförandet av 1911 års budgetreform hade sålunda riksstatens inkomstsida följande utseende:

"Tillgångar och inkomster
Av överskott å — — — års statsreglering

Statsverkets inkomster
Ordinarie inkomster
Bevillningar

Av besparingar å reservationsanslaget till — — —
Utdelning å statens aktier i Luossavaara-Kiirunavaara aktiebolag
Av riksbankens vinst för år — — —."[90]

Genom 1911 års budgetreform genomfördes en gruppering av inkomsterna, som bättre än tidigare avsåg att lämna en översikt av inkomsternas natur ur finansiell synpunkt och att sammanföra inkomster av närbesläktad art. Inkomsterna uppdelades på fem huvudkategorier, därav en, som omfattade inkomster av statens produktiva fonder. Denna inkomstkategori, som innebar en nyhet för riksstatens inkomstsida, omfattade nettoavkastningen av statens kapitalfonder, d. v. s. i första hand de affärsdrivande verkens fonder och den samtidigt nyupprättade fonden för statens aktier.[91]

För tillkomsten av de affärsdrivande verkens fonder har tidigare redogjorts. Beträffande statens aktier anförde vederbörande sakkunniga, att inkomsten därav hade sin naturliga plats i riksstaten vid sidan av inkomsten av statens affärsverksamhet. I rikshuvudboken borde därför statens aktieinnehav representeras av en särskild fond på samma sätt som föreslagits beträffande de affärsdrivande verken. Till denna fond borde emellertid endast föras aktier, som omedelbart ägdes av statsverket, d. v. s. då endast aktierna i LKAB. Aktier

[89] Prop. nr 1/1908; Rskr nr 225/1908.
[90] SOU 1952:45, s. 58.
[91] Ibid., s. 58 f.

tillhörande olika affärsverk borde bokföras under verkens respektive fonder. De sakkunniga föreslog därför att statens aktieinnehav skulle betraktas som en särskild fond "fonden för statens aktier", vilken i alla avseenden skulle behandlas på samma sätt som de affärsdrivande verkens fonder.[92]

Efter genomförandet av 1911 års budgetreform uppfördes sålunda utdelningen på statens aktier i LKAB som överskott från fonden för statens aktier.[93] I enlighet med vad de sakkunniga föreslagit upptogs däremot icke under fonden för statens aktier sådana aktier, som tillhörde skilda affärsdrivande verk och vilka i stället redovisades under dessa fonder. Riksdagens årliga beslut i anledning av utdelningen å statens aktier i LKAB fick efter budgetreformens genomförande den utformningen, att under inkomster av statens produktiva fonder och rubriken statens aktier i riksstaten upptogs beräknad utdelning i LKAB med visst belopp.[94]

Statens aktier i LKAB var under de närmaste åren de enda som bokfördes under fonden för statens aktier. Efter tillkomsten av AB Svenska tobaksmonopolet uppfördes emellertid även statens aktier i detta bolag under fonden. I anledning härav fick riksdagens årliga beslut rörande utdelningen å statens aktier i fortsättningen den utformningen, att under inkomster av statens produktiva fonder och rubriken statens aktier upptogs inkomsttitlarna utdelning i LKAB och utdelning i AB Svenska tobaksmonopolet med var för sig angivna belopp.[95]

Senare tillkom ytterligare statliga aktiebolag för vilka statens aktier redovisades under fonden för statens aktier. Under rubriken "statens aktier" uppfördes emellertid alltjämt skilda inkomsttitlar för endast sådana aktieinnehav, som kunde väntas lämna utdelning men däremot icke för övriga till fonden hörande aktieinnehav. Budgetåret 1938/39 ändrades rubriken "statens aktier" till "fonden för statens aktier". Från budgetåret 1939/40 upptogs under denna rubrik titlar för de största aktieinnehaven samt en titel för övriga aktier. Från budgetåret 1948/49 redovisas slutligen endast en inkomsttitel under fonden för statens aktier.[96]

I tabell 3 redovisas avkastningen från olika statliga aktiebolag på fonden för statens aktier budgetåren 1950/51—1956/57.

[92] Förslag rörande riksstatens uppställning jämte därmed sammanhängande ämnen avgivet i oktober 1910 av inom Kungl. finansdepartementet tillkallade sakkunniga (Bih. till riksdagens protokoll 1911 saml. 2, avd. 2 bd 5), s. 83.
[93] SOU 1952:45, s. 59.
[94] Se t. ex. prop. nr 1/1911; Rskr nr 249/1911.
[95] Se t. ex. prop. nr 1/1915; Rskr nr 225/1915.
[96] SOU 1952:45, s. 168 f.

TABELL 3. **Avkastningen från statliga aktiebolag under fonden för statens aktier, budgetåren 1950/51—1956/57 (1000 kr)**[97].

Budgetår	Luosavaara—Kiirunavaara AB	AB Svenska tobaksmonopolet	Sveriges kreditbank	Sveriges centrala restaurang AB	Övriga aktiebolag	Summa
1950/51	37869,4	—	1598,6	247,5	6,2	39721,7
1951/52	43187,7	1595,0	2078,4	247,5	6,2	47114,8
1952/53	63450,6	1595,0	2398,4	247,5	6,2	67697,7
1953/54	63866,0	1595,0	2698,2	247,5	27,3	68434,0
1954/55	55722,4	1595,0	2698,2	247,5	6,3	60269,4
1955/56	81422,7	1595,0	2698,2	—	31,3	85747,2
1956/57	108554,3	1595,0	2698,0	—	31,2	113178,5

För fullständighetens skull bör nämnas, att från vissa av de statliga aktiebolagen även inflyter statsinkomster på annat sätt än såsom utdelning på statens aktier. Härvid åsyftas inkomster av sådan verksamhet, som i särskild ordning kontrolleras av staten. Då sådan verksamhet bedrivs av ett statligt aktiebolag redovisas aktieutdelningen, som i regel är maximerad, på sätt som nyss angivits, medan återstoden av det inlevererade beloppet redovisas som överskottsmedel under egentliga statsinkomster. Överskottsmedlen från AB Vin- & spritcentralen och Nya system AB benämns sålunda rusdrycksförsäljningsmedel och redovisas på grund av att de ansetts ha samhörighet med beskattningen av rusdrycksmedel bland skatter. Överskottsmedlen från Svenska penninglotteriet AB och AB Tipstjänst redovisas under rubriken "Diverse inkomster".[98] I AB Svenska tobaksmonopolet fonderas däremot ifrågavarande överskottsmedel. De har emellertid vid några tillfällen inlevererats till statsverket och därvid redovisats som inkomst av fonden för statens aktier.[99]

Fonden för statens aktier och statskontorets uppgifter

De aktier, vilka för närvarande redovisas under fonden för statens aktier, utgörs av statens aktier i de under departementen hörande bolagen. Undantag utgör dock AB Vin- & spritcentralen. Statens aktier i detta bolag redovisas

[97] Riksräkenskapsverkets årsbok 1958, s. 66.
Inkomsterna från de bolag, vars aktier redovisas under de affärsdrivande verkens fonder ingår i dessa fonders nettobehållning.

[98] SOU 1952:45, s. 157 ff; se även Riksräkenskapsverkets årsbok 1958, s. 57 ff.

[99] Ibid., s. 159 f.

sålunda under folkpensioneringsfonden, som förvaltas av pensionsstyrelsen.[100] Beträffande övriga bolag redovisas statens aktier under respektive verks fonder, d. v. s. statens järnvägars fond, statens vattenfallsverks fond samt folkpensioneringsfonden.[101] Aktierna i AB Statens skogsindustrier har nyligen överförts från domänverkets fond till fonden för statens aktier (prop. nr 117/1957). Bestämmeler om den fond, under vilken aktierna i ett visst fall skall redovisas, återfinns i regel i riksdagens beslut om aktieteckning och i Kungl. Maj:ts regleringsbrev.

Fonden för statens aktier förvaltas av statskontoret. Enligt praxis har dock i begreppet förvaltning endast lagts in sådant som att uppbära och kontrollera beslutande utdelningar samt redovisning av vad som influtit. För ytterligare uppgifter har det ansetts att Kungl. Maj:ts direkta uppmaning skulle erfordras. Endast beträffande nybildning av statliga aktiebolag, vid statens förvärv av aktierna i tidigare enskilda bolag samt vid nyemissioner syns Kungl. Maj:t emellertid uppdra dylika särskilda uppgifter åt statskontoret.

Nybildning av aktiebolag har i första hand förekommit inom handelsdepartementets område. Statskontorets uppgifter har härvid i regel inskränkts till att Kungl. Maj:t bemyndigat statskontoret att använda det av riksdagen anvisade anslaget "för utbetalning till bolaget mot erhållande av de aktiebrev, som i anledning av aktieteckningen komma att utställas, eller interimsbevis å samma aktiebrev". Dessutom brukar Kungl. Maj:t anbefalla statskontoret att förvara ifrågavarande aktiebrev.[102]

Då staten skolat förvärva aktierna i ett redan bestående bolag har statskontoret i stället fått i uppdrag att förvärva och för framtiden förvara ifrågavarande aktier, med skyldighet för statskontoret att göra anmälan till Kungl. Maj:t så snart förvärvet skett.[103]

På enahanda sätt förfares då det är fråga om nyteckning av aktier. Statskontoret medverkar även vid utbetalande av lån till bolagen samt yttrar sig remissvägen över förslag till lån eller nyteckning av aktier rörande statsägda aktiebolag. Detta sammanhänger dock knappast med förvaltningen av aktierna utan med statskontorets allmänna uppgift.

Då Kungl. Maj:t uppdragit åt ett centralt ämbetsverk att handha huvud-

[100] Detta förhållande torde sammanhänga med att innehavet av preferensaktierna i AB Vin- & spritcentralen närmast är att betrakta som en penningplacering från folkpensioneringsfondens sida.

[101] Se Riksräkenskapsverkets årsbok 1958, s. 110.

[102] Enligt avskrifter av i handelsdepartementet förvarade avskrifter av Kungl. brev till statskontoret.

[103] Se t. ex. Kungl. brev till statskontoret den 21 april 1943 angående AB Tipstjänst.

delen av de uppgifter staten har som aktieägare har den förvaltning av statens aktier, som eljest skulle ankomma på statskontoret, uppdragits åt vederbörande verk, och statens aktier redovisas till följd härav som nämnts icke under fonden för statens aktier utan under verkets fond.

III

STATSMAKTERNAS ÅTGÄRDER I RÄTTSLIGA OCH FINANSIELLA FRÅGOR RÖRANDE BOLAGEN

Allmänna principer för statsmakternas handläggning av lagstiftnings- och finansieringsfrågor

Lagstiftningsfrågor

Med begreppet lagstiftning brukar allmänt förstås den statsakt, som innebär skapandet av nya rättsregler och rättsnormer eller som innebär förändringar i tidigare skapade sådana. Gällande rättsregler och rättsnormer kan visserligen ibland föreligga utbildade endast i praxis, men i allmänhet är de utformade skriftligt under varierande benämningar, såsom lagar, förordningar, kungörelser, stadgor, instruktioner etc.[1]

Beteckningen lag används numera för sådana författningar, som tillkommit under medverkan av lagrådet, eller vilka eljest enligt grundlagarna skall betecknas på detta sätt, medan andra författningar, som varit förelagda riksdagen, brukar benämnas förordningar. De återstående förekommande benämningarna brukar således användas för sådana författningar, vid vilkas tillkomst riksdagen icke medverkat. Det bör framhållas, att denna uppdelning ingalunda alltid iakttas i praxis.[1]

I Sverige finns i stort sett inga andra gränser för lagstiftningsmaktens område än de, som rättsordningen själv anger. På några punkter har dock försök gjorts att hävda en sådan gräns. En av dessa punkter utgjorde före år 1937 det förbud mot monopol, som stadgades i § 60 regeringsformen. Detta hinder undanröjdes dock genom den grundlagsändring, som då genomfördes.[2]

Med hänsyn till lagstiftningsmaktens utskiftning kan lagarna indelas i olika grupper. En dylik grupp består av lagar, som stiftas av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt, varvid i vissa fall dessutom fordras samtycke av kyrkomöte och adelsmöte; i denna grupp ingår bl. a. grundlagarna. En annan grupp utgörs av den ekonomiska lagstiftningens område, som ankommer på Kungl. Maj:t ensam och inom vilket riksdagen endast äger anmäla föreställningar och önskningar till Kungl. Maj:t. En tredje grupp utgör lagstiftningen på beskatt-

[1] Jfr Malmgren II, s. 27.
[2] Ibid., s. 29 f.

ningens och statsregleringens område och en fjärde grupp, slutligen, området för riksdagens interna reglementerande.[3]

Av dessa grupper är i princip endast de båda första av intresse i detta sammanhang.[4] Gränsen mellan dessa är emellertid långtifrån klar och har särskilt under 1800-talet varit föremål för åtskillig diskussion. På senare tid har emellertid, såsom tidigare framhållits, praxis lett till att en ifrågasatt lag, om tveksamhet uppstått, hänförts till den samfällda lagstiftningens område.[5] I vissa fall har Kungl. Maj:t även frivilligt avstått från sin exklusiva rätt på den ekonomiska lagstiftningens område till riksdagens förmån och gett riksdagen medbestämmanderätt även inom den ekonomiska lagstiftningens område.[6]

Finansieringsfrågor

Statens inkomster och utgifter prövas och fastställs varje år av riksdagen, som ställer de anvisade medlen till Kungl. Maj:ts förfogande för användning till de ändamål och under de förutsättningar i övrigt, som riksdagen därvid kan ha angivit. Anslagsbeslutet anses dock icke innebära att Kungl. Maj:t har skyldighet att förbruka de anvisade medlen. Om riksdagens anslagsvillkor icke kan accepteras av Kungl. Maj:t, har Kungl. Maj:t sålunda möjlighet att avstå från att begagna sig av anslaget, vilket väl torde överensstämma med regeringsformens allmänna principer om att riksdagen icke skall äga blanda sig i den styrande maktens utövning.[7]

Riksdagens prövningsrätt är formellt obunden, men det är ofrånkomligt att tidigare riksdagsbeslut av olika slag kan innebära åtaganden, som riksdagen måste fullgöra. Då det gäller anslagsändamålet anses riksdagen numera kunna obegränsat specialisera detsamma.[8] Även då det gäller anslagsvillkoren är riksdagen i stort sett obunden. Det torde dock anses, att det måste vara ett klart samband mellan det angivna ändamålet och anslagsvillkoren.[9]

Förslagen till utgifter, som riksdagen har att pröva och besluta om, framställs i regel av Kungl. Maj:t i statsverkspropositionen. Det förekommer emellertid också att enstaka frågor av större omfattning läggs fram i särskilda pro-

[3] Ibid., s. 36 f.
[4] Lagstiftning på beskattningens och statsregleringens område kan dock tänkas medföra nya eller ändrade allmänna riktlinjer för t. ex. monopolbolagens verksamhet.
[5] Malmgren II, s. 77.
[6] Ibid., s. 73.
[7] Ibid., s. 271 f.
[8] Ibid., s. 281.
[9] Ibid., s. 283 f.

positioner. Dessutom kan förslag framställas av enskilda motionärer samt av vissa utskott. Förslagen behandlas av stats-, banko- och jordbuksutskotten, varvid huvudparten kommer på statsutskottet.[10]

Anskaffningen av medel för den statliga förvaltningens behov sker sålunda genom anslag av riksdagen, som i sin tur anskaffar ifrågavarande medel genom beskattning, lån eller uppbörd i statens egen verksamhet.

Oavsett hur medlen influtit får de, såsom framhållits i det föregående, i regel endast användas till ändamål och under förutsättningar som prövats och godkänts av riksdagen. Kungl. Maj:t äger som regel icke att besluta om en utgift. Undantag utgör dock de affärsdrivande verkens driftkostnadsstater, vilka fastställts av Kungl. Maj:t.

Då det gäller utfästelser om framtida ekonomiska förpliktelser från statens sida är Kungl. Maj:ts handlingsfrihet, som framgår av det föregående, mycket begränsad.

I praktiken torde det emellertid icke vara ovanligt att Kungl. Maj:t trots detta i många fall måste företa en dylik åtgärd i förhoppning om att riksdagen i efterhand skall godkänna densamma[11].

Även om de transaktioner, som är förenade med statens upptagande av lån, anses ankomma på Kungl. Maj:t, måste dock först riksdagens samtycke inhämtas. Detta sammanhänger med grundlagens stadgande om att Kungl. Maj:t icke utan riksdagens samtycke får "riket med ny gäld belasta", som tillkommit för att Kungl. Maj:t icke skall kunna göra sig oberoende av riksdagen i ekonomiska frågor. Omfattningen av begreppet rikets belastande med ny gäld har diskuterats. Bl. a. har därvid framhållits att också tecknandet av borgen skulle falla under detta begrepp. Oavsett hur det härmed förhåller sig torde dock anses, att det inte kan råda något tvivel om att riksdagens samtycke måste erfordras även beträffande transaktioner, som är jämförbara med lån eller i varje fall medför förpliktelser av sådan art att deras fullgörande förutsätter anslag av riksdagen. Grundlagens fordran i nyssnämnda avseenden bör också anses gälla tillfälliga krediter, vilka kan visa sig vara erforderliga utgifter.[12]

Slutligen bör erinras om det skydd mot avhändande av statens egendom, som innehålls i § 77 regeringsformen. För avhändande av kronans fasta egendom krävs sålunda riksdagens medgivande, vare sig avhändandet sker såsom gåva i form av försäljning eller på annat sätt (t. ex. byte eller tillskott). Riksdagens samtycke kan ske på olika sätt, av vilka det i grundlagen närmast åsyftade torde vara beslut i varje konkret fall på grund av förslag från Kungl.

[10] Ibid., s. 308 f.
[11] Ibid., s. 257.
[12] Ibid., s. 257 f.

Maj:t eller enskild riksdagsman. Det finns emellertid också exempel på att riksdagens samtycke givits i mera generell form.[13]

Beträffande avhändande av lös egendom är Kungl. Maj:ts handlingsfrihet större men dock begränsad av de befogenheter, som utövas av riksdagen. Framför allt har Kungl. Maj:ts handlingsfrihet ansetts vara begränsad av riksdagens befogenheter på beskattningens och statsregleringens områden.[14]

De statliga bolagens speciella förhållanden

Statsmakternas fastställande av allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet

Genom gemensamt stiftade lagar fastställer statsmakterna i åtskilliga fall riktlinjer för såväl statliga som enskilda aktiebolags förvaltning och verksamhet. I detta sammanhang skall endast erinras om aktiebolagslagen, bokföringslagen samt skattelagstiftningen. Det utmärkande för denna lagstiftning som i detta sammanhang kan förbigås är, att den avser alla aktiebolag, oavsett vem som är ägare till dem.

För de aktiebolag, som helt eller delvis ägs av staten finns såsom tidigare nämnts ingen särskild generell lagstiftning. Däremot finns beträffande vissa av dem av statsmakterna gemensamt stiftade lagar, som reglerar deras organisation, förvaltning och verksamhet. Detta sammanhänger emellertid inte så mycket med att staten är aktieägare i dessa bolag utan fastmer med arten av den verksamhet ifrågavarande bolag bedriver. De statliga bolag, som härvid åsyftas, är sådana, vars verksamhet helt eller delvis ligger inom områden, som reglerats genom monopollagstiftning eller annan därmed jämförbar lagstiftning.

Några andra gränser för statsmakternas möjligheter att på detta sätt skapa riktlinjer för vissa bolags verksamhet än de, som rättsordningen själv anger, finns som tidigare framhållits numera icke. Före år 1937 utgjorde dock det förbud mot monopol, som stadgades i § 60, regeringsformen, en sådan gräns.

Enligt den tidigare lydelsen av § 60 regeringsformen stadgades sålunda att Kungl. Maj:t icke fick "statens inkomster förpakta eller, till vinning för sig och kronan eller enskilda personer och korporationer, några monopolier fastställa". Rörande tolkningen av detta stadgande fanns två skilda meningar.[15]

Enligt den ena tolkningen, som i praxis vann tillämpning bl. a. vid tobaks-

[13] Ibid., s. 259 ff.
[14] Ibid., s. 261 ff.
[15] Ibid., s. 30.

monopolets inrättande, skulle Kungl. Maj:t visserligen vara förbjuden att ensam skapa monopol men dock kunna genomföra en dylik åtgärd med riksdagens samtycke. Enligt den andra tolkningen skulle ett absolut förbud mot monopol vara för handen och ett dylikt skulle inte ens kunna genomföras genom samfällt beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen.[16]

Skälen för de olika tolkningarna kan i detta sammanhang förbigås med hänsyn till den grundlagsändring, vilken som nämnts genomfördes år 1937. Ifrågavarande stadgande erhöll härvid följande lydelse: "Ej heller må statens inkomster förpaktas eller, till vinning för kronan eller enskilda personer och korporationer, några monopolier fastställas utan genom lag stiftad av Konung och riksdag samfällt i den ordning § 87 stadgar." Med hänsyn till monopolfrågans grundläggande betydelse för de statliga bolags verksamhet, vilka är berörda av ifrågavarande stadgande, finns det emellertid anledning att något beröra omständigheterna kring tillkomsten av ifrågavarande grundlagsändring. Denna föranleddes av att det till 1936 års riksdag från högerhåll väcktes två i båda kamrarna likalydande motioner med förslag till ändrad lydelse av § 60 regeringsformen.[17]

Motionärerna erinrade om att den sittande regeringen i olika sammanhang hade aktualiserat frågan om införandet av nya statsmonopol och påkallade mot bakgrunden härav riksdagens ställningstagande till "monopolfrågan i princip" och till behovet av stärkta författningsenliga garantier mot införandet av monopol. De framhöll härvid att två varandra motsatta tolkningar av den gällande lydelsen av ifrågavarande avsnitt av § 60 regeringsformen existerade.

Motionärerna ifrågasatte icke att ett generellt förbud mot monopol skulle införas. De åsyftade emellertid en omformulering av stadgandet, varvid åtskillnad skulle göras mellan statliga eller åtminstone huvudsakligen statliga monopol och sådana som åstadkommits genom att staten ställt en hel näringsgren under sin kontroll och ledning.

Beträffande den första gruppen föreslog motionärerna, att de existerande monopolen skulle uppräknas i grundlagstexten och att instiftandet av nya monopol skulle förutsätta att dessa intogs i grundlagstexten, vilket således vid varje fall skulle föranleda grundlagsändring. Den omständigheten att ett monopol kunde administreras i bolagsform ändrade i sak enligt motionärernas mening icke monopolets karaktär, ej heller det förhållandet att en viss del av importrätten eller detaljhandeln låg hos enskilda. I motionärernas förslag till grund-

[16] Ibid., s. 30; Malmgren hänvisar bl. a. till Varenius, Utlåt. angående statsmonopol från statsrättslig synpunkt (i Bet. och förslag angående reglering av tobaksbeskattningen, avgivet 1911, del I, s. 215 ff.).

[17] Mot. FK nr 228/1936 och AK nr 515/1936.

lagstext uppräknades endast vin, sprit och tobak. Motionärernas förslag hade följande lydelse:

"§ 60 Till bevillningar — — — undantagen statliga monopolier må ej inrättas utom de, som avse sprit, vin och tobak, ej heller eljest, för att bereda staten inkomster, någon näringsgren av staten omhändertagas eller ställas under dess ledning."

Konstitutionsutskottet[18] erinrade om att den gällande lydelsen av ifrågavarande stadgande ej hindrat, att Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt inrättat såväl tobaksmonopolet som vissa andra monopol. Utskottet ansåg dock att avgörandet borde ske under iakttagande av de mera betryggande former, som gällde för civillagstiftning men icke för bevillning, d. v. s. efter hörande av lagrådet och genom samstämmiga beslut av båda kamrarna men däremot ej genom gemensam votering.

Utskottet fann det både praktiskt och teoretiskt ogörligt, att såsom motionärerna föreslagit, kräva grundlagsändring vid införandet av nya monopol och kunde därför icke tillstyrka detta förslag. I stället hemställde utskottet om en sådan ändring av § 60 regeringsformen, som innebar att införandet av nya monopol skulle ske genom av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt stiftad lag i den ordning § 87 regeringsformen föreskrev.

Utskottets förslag antogs av riksdagen som vilande för vidare grundlagsenlig behandling.[19] Efter 1936 års val till andra kammaren antogs förslaget definitivt vid 1937 års riksdag.[20]

Såväl riksdagen som Kungl. Maj:t medverkar sålunda som beslutande i dessa frågor. På Kungl. Maj:t ankommer dessutom beredningS- och verkställighetsåtgärder. Vidare har Kungl. Maj:t genom ifrågavarande författningar eller på annat sätt fått bemyndigande att ensam fatta beslut i vissa frågor. Till de senare hör huvudsakligen träffandet av sådana avtal för statens räkning med vissa av monopolbolagen, varigenom staten upplåter vissa rättigheter åt ifrågavarande bolag samt fastställer kompletterande riktlinjer för deras verksamhet. Jämförbara härmed är de tillstånd, som Kungl. Maj:t enligt olika förordningar lämnar vissa bolag genom resolutioner på av ifrågavarande bolag gjorda ansökningar. Till den här behandlade typen av frågor kan slutligen även hänföras de fall, då Kungl. Maj:t i enlighet med stadganden härom i vissa bolags bolagsordningar fastställer bolagsstämmans beslut om ändringar i dessa.

Kungl. Maj:ts frihet att ensam fatta beslut inom detta område är sålunda relativt begränsad och i stort sett beroende av innehållet i de av riksdagen och

[18] KU utl. nr 32/1936.
[19] FK prot. nr 20/1936; AK prot. nr 20/1936.
[20] FK prot. nr 8/1937; AK prot. nr 7/1937; Rskr nr 17/1937.

Kungl. Maj:t gemensamt stiftade lagarna och författningarna. Vid något tillfälle har dock ett dylikt beslut varit föremål för uppmärksamhet inom konstitutionsutskottet. År 1947 förekom sålunda ett reservationsvis framställt anmärkningsyrkande angående Kungl. Maj:ts avslag å ansökan om koncession å viss flyglinje av två enskilda företag, vilket torde förtjäna ett visst intresse i detta sammanhang.[21]

Reservanterna erinrade inledningsvis om att det för utövning av luftfart i regelbunden trafik å viss luftfartsled, eller anläggning av flygplats till allmänt bruk, erfordrades särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t, då någon annan än staten skulle utöva driften. Den 24 oktober 1942 hade två enskilda bolag anhållit om tillstånd att få utöva luftfart i regelbunden trafik å linjen Göteborg—London/eller närbelägen flygplats. Efter visst beredningsarbete under medverkan av luftfartsstyrelsen, vari även ingick förhandlingar mellan de två enskilda bolagen och AB Aerotransport, beslöt Kungl. Maj:t den 30 december 1946 på föredragning av chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Nilsson, att avslå ansökningen.[22]

Reservanterna, som ansåg att avgörande skäl talat för bifall till den förevarande ansökningen, fann att Kungl. Maj:ts avslag å framställningen väsentligen hade varit motiverat av hänsyn till det i huvudsak statsägda AB Aerotransports intressen. Detta innebar i själva verket enligt reservanternas mening, att Kungl. Maj:t icke genom bifall till ansökningen velat riskera avkastningen av tidigare investeringar från statens sida i AB Aerotransport. En sådan tankegång var enligt reservanternas uppfattning uppenbart monopolistisk och vilade på en obehörig sammanblandning av olika offentliga intressen. Den saknade vidare enligt reservanternas mening stöd i luftfartsförordningen och stred även mot grunderna i stadgandet i § 60 regeringsformen att monopolier till vinning för kronan, enskilda personer eller korporationer icke fick fastställas annat än genom av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt stiftade lagar.[23] Reservanterna ansåg därför att anmälan enligt § 107, regeringsformen bort framställas mot föredragande departementschefen, statsrådet Nilsson.[24]

De bolag, vilka verkar inom områden, som är reglerade genom monopollagstiftning och annan därmed jämförbar lagstiftning, och vilkas organisation och verksamhet följaktligen berörs av denna lagstiftning utgöres i första hand av AB Svenska tobaksmonopolet, AB Vin- & spritcentralen, Sveriges centrala restaurang AB, Nya system AB samt Svenska penninglotteriet AB och AB Tips-

[21] KU mem. nr 16/1947, reservation nr IX.
[22] KU mem. nr 16/1947, s. 24 ff.
[23] Ibid., s. 30 f.
[24] Ibid., s. 31.

tjänst. Åtminstone i viss utsträckning jämförbara härmed är vidare Sveriges radio AB och AB Atomenergi. Däremot är det mera tveksamt, huruvida bolag som AB Aerotransport och Svenska skifferolje AB bör medtagas, då de för dem gällande specialförfattningarna, såsom framgått av föregående kapitel, syns ha mera allmän karaktär.

De gemensamma beslut av statsmakterna, som innehåller riktlinjer för de uppräknade bolagens organisation och verksamhet tillkommer i första hand i samband med statsmakternas antagande av lag eller annan författning, ävensom ändring av sådan författning angående statsmonopol för verksamheten inom det berörda området. Dessutom innehåller kompletterande författningar av olika slag, såsom förordningar om de nämnda författningarnas införande, tull- och varuskatteförfattningar, i vissa fall riktlinjer för bolagen i de berörda avseendena. Detta är även fallet med de bemyndiganden riksdagen i vissa fall lämnar Kungl. Maj:t att träffa avtal med ifrågavarande bolag om monopolets utövning.

Jämförbart med de bolag som nyss nämnts har även varit Luossavaara-Kiiruunavaara AB. Huvudparten av riksdagens beslut rörande detta bolag innehållande riktlinjer för verksamheten och förvaltningen har utgjorts av bemyndiganden till Kungl. Maj:t att träffa avtal — de s. k. malmavtalen — med bolaget i olika frågor. Ifrågavarande beslut syns visserligen ha tillkommit i de former, som gäller för budgetbeslut, och det skulle av den orsaken kunna ifrågasättas, om de icke rätteligen borde redovisas under finansieringsfrågor. Då avtalen till sin karaktär i realiteten knappast kan sägas skilja sig från dem, som tillkommer till följd av monopollagstiftningen, och sålunda innehåller allmänna riktlinjer för ifrågavarande bolags verksamhet, har det emellertid såsom även tidigare nämnts ansetts riktigast att redovisa desamma i detta sammanhang.

På grund av vad som sagts syns det ändamålsenligt att vid den fortsatta behandlingen av statsmakternas fastställande av allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet särskilja följande två områden, nämligen

1. Riktlinjer, som fastställts genom eller i samband med monopollagstiftning och därmed jämförbar lagstiftning.
2. Malmavtalen.

Statsmakternas medverkan i bolagens finansiering

Då det gäller de statliga bolagen bör först uppmärksammas att dessa i princip har full frihet att disponera sina inkomster till täckandet av driftutgifter och — då så är möjligt — även till bestridande av kostnaderna för nyin-

vesteringar. I den mån någon inbetalning av överskottsmedel skall ske till statsverket sker detta vanligen i form av utdelning å av staten ägda aktier, varvid utdelningens storlek fastställs av bolagsstämman. Såsom tidigare nämnts finns dock i vissa fall speciella bestämmelser om inbetalning av överskott till statsverket samt om maximering av utdelningens storlek. I den mån kapitaltillskott därutöver skulle krävas kan erforderliga medel erhållas antingen genom lån i den öppna marknaden eller genom kapitaltillskott av olika slag från statens sida.

De statliga bolagen är sålunda formellt oförhindrade att tillgodose sina kapitalbehov i den öppna marknaden, såvida någon inskränkning i denna rätt icke uttryckligen stipulerats i avtal, bolagsordningar etc.[25] För flera av dem är detta också en utväg, som anlitas och som i full utsträckning tillgodoser deras behov. I åtskilliga fall måste emellertid staten av olika skäl påta sig ansvaret för kapitaltillskott eller för ekonomiska bidrag av annat slag. Särskilt gäller detta då det är fråga om finansiering av större och mera kostnadskrävande investeringar.

I beslut om ekonomiska bidrag till bolagen framträder riksdagen ensam som beslutande, medan Kungl. Maj:ts uppgifter huvudsakligen är av beredande och verkställande karaktär. Medel för täckande av driftförluster hos de bolag, som hör under ett affärsdrivande verk, upptas dock på ifrågavarande verks driftskostnadsstat, vilken som nämnts fastställs av Kungl. Maj:t. Vid vissa tillfällen torde dock omständigheterna föranleda ett mera aktivt uppträdande från Kungl. Maj:ts sida, vilket vid åtminstone två tillfällen uppmärksammats inom konstitutionsutskottet, nämligen år 1922 angående statens överenskommelse med AB Spetsbergens svenska kolfält och år 1949 angående förlagsväxelkredit till AB Aerotransport. I båda fallen rör det sig om reservationsvis framställda anmärkningsyrkanden.

Beträffande *statens överenskommelse med AB Spetsbergens svenska kolfält* förelåg två skilda sådana anmärkningsyrkanden.[26] I det första av dessa anfördes att Kungl. Maj:t i proposition till 1921 års riksdag (nr 218) föreslagit riksdagen att för aktieteckning i AB Spetsbergens svenska kolfält i huvudsaklig överensstämmelse med ett kontraktsförslag, som var bifogat propositionen, anvisa ett reservationsanslag av 3 000 000 kronor på tilläggsstat för år 1921. I skrivelse till Kungl. Maj:t nr 333 samma år anmälde riksdagen att den anvisat dels ett reservationsanslag av 1 250 000 kronor på tilläggsstat för år 1921, avsett att användas för teckning och likvidering av aktier i ett bolag, som var avsett att bildas för att överta den av AB Spetsbergens svenska kolfält bedriv-

[25] Se härom SOU 1952:45, s. 193.
[26] KU mem. nr 22/1922, reservation nr XXI respektive XXXII.

na rörelsen, dels att reservationsanslag av 750 000 kronor på extra stat för år 1922 att användas för teckning och likvidering av ytterligare aktier i samma bolag, om Kungl. Maj:t fann förhållandena föranleda därtill. I riksdagens skrivelse omnämndes vidare de förutsättningar under vilka aktieteckning överhuvud taget skulle få förekomma.[27]

Senare undertecknades ett kontrakt mellan kronan och AB Spetsbergens svenska kolfält enligt det förslag, som bifogats propositionen om bildande av ett nytt bolag, vilket skulle överta det förstnämnda bolagets rörelse. Vidare tecknade staten aktier för 1 250 000 kronor i det nya bolaget, som benämndes Svenska stenkols AB Spetsbergen. Att riksdagens angivna villkor härvid skulle ha åsidosatts satte reservanterna icke i fråga.[28]

Sedan det nya bolaget bildats hemställde styrelsen för detsamma relativt snart i skrivelse till Kungl. Maj:t om bemyndigande för järnvägsstyrelsen att omedelbart utbetala 600 000 kronor till bolaget såsom förskott å blivande stenkolsleveranser. Såsom motivering anförde bolaget ekonomiska svårigheter bl. a. sammanhängande med kolprisernas nedgång.[29]

Vid ärendets behandling i statsrådet förelåg dels en P. M. angående bolagets ekonomiska ställning och framtidsutsikter m. m., uppgjord av statens representanter i bolagets styrelse, dels ett yttrande av järnvägsstyrelsen över bolagets framställning. Statens representanter i bolagets styrelse tillstyrkte framställningen, medan järnvägsstyrelsen med hänvisning till sitt ansvar för statsbanornas ekonomiska förvaltning avstyrkte densamma. På tillstyrkan av chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Murray, beslöt Kungl. Maj:t bifalla bolagets framställning.[30]

Reservanterna erinrade om att riksdagen vid sitt anslagsbeslut icke velat gå så långt som Kungl. Maj:t föreslagit utan stannat vid ett lägre belopp. Det av Kungl. Maj:t fattade beslutet, sammanställt med övriga omständigheter, innebar eller förutsatte emellertid ett engagemang från statens sida, som i det närmaste uppgick till samma belopp som Kungl. Maj:t strax dessförinnan begärt men som riksdagen reducerat. I och för sig ansåg reservanterna vidare Kungl. Maj:ts åtgärd, att anbefalla järnvägsstyrelsen att träffa ifrågavarande leveransavtal, innebära ett åsidosättande av såväl statens ekonomiska intressen som de anvisningar riksdagen givit till desammas bevarande. Därtill kom att järnvägsstyrelsen bestämt avstyrkt åtgärden.[31]

Reservanterna ansåg därför att konstitutionsutskottet bort göra anmälan en-

[27] KU mem. nr 22/1922, s. 99 f.
[28] Ibid., s. 100 f.
[29] Ibid., s. 101.
[30] Ibid., s. 102 ff.
[31] Ibid., sid. 105 ff.

ligt § 107 regeringsformen mot föredragande departementschefen, statsrådet Murray.[32]

Det andra rörande samma bolag framställda anmärkningsyrkandet anknöt till en senare inträffad händelse. Styrelsen för Svenska stenkols AB Spetsbergen hade i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställt om godkännande av viss ändring av bolagsordningen samt om ytterligare aktieteckning i bolaget inom ramen för riksdagens tidigare lämnade bemyndigande.[33]

Vid frågans behandling i statsrådet anförde föredragande departementschefen att frågan de facto kunde anses avgjord genom Kungl. Maj:ts tidigare lämnade bemyndigande till järnvägsstyrelsen om vissa förskottsbetalningar å blivande stenkolsleveranser till bolaget. Det skulle nämligen i annat fall ha varit meningslöst att genom sistnämnda beslut sätta bolaget i tillfälle att upprätthålla driften endast för några månader framåt. Departementschefen tillstyrkte därför ytterligare aktieteckning från statens sida med ett belopp av 750 000 kronor och med anlitande av det av riksdagen för ändamålet anvisade anslaget. Kungl. Maj:t beslöt i enlighet härmed.[34]

Reservanterna fann detta beslut anmärkningsvärt emedan de förutsättningar som riksdagen förbundit med anslaget enligt deras mening icke fyllts. Dessa förutsättningar var "att en med hänsyn till situationen på kolmarknaden företagen undersökning gåve vid handen, att betingelser för en ekonomiskt lönande drift ansåges föreligga för den närmaste framtiden". Föredragande departementschefen hade också enligt reservanternas påpekanden undvikit att uttala sig huruvida den av riksdagen angivna förutsättningen för ytterligare aktieteckning inträtt utan i stället hänvisat till att frågan i själva verket var avgjord genom Kungl. Maj:ts tidigare beslut.[35]

Reservanterna ansåg därför, att konstitutionsutskottet "till hävdande av riksdagens rätt" bort göra anmälan enligt § 107 regeringsformen mot föredragande departementschefen, statsrådet Svensson.[36]

I det år 1949 reservationsvis framställda anmärkningsyrkandet angående *förslagsväxelkredit till AB Aerotransport*[37] anfördes att fullmäktige i riksbanken den 18 oktober 1948 upptagit till behandling fråga om viss kredit till AB Aerotransport. Till fullmäktiges sammanträde förelåg en inom kommunikationsdepartementet upprättad promemoria rörande bolagets ekonomiska läge. Därutöver hade vissa kontakter i ärendet förevarit mellan departementet och

[32] Ibid., s. 107.
[33] Ibid., sid. 145.
[34] Ibid., s. 146 f.
[35] Ibid., s. 147.
[36] Ibid., s. 148.
[37] KU mem. nr 24/1949, reservation nr V.

riksbanken. Bl. a. förelåg en skrivelse från departementschefen till riksbankschefen, vari den förre förklarade sig ha för avsikt föreslå Kungl. Maj:t att förelägga riksdagen förslag om ökning av luftfartslånefonden i åtminstone den utsträckning, som erfordrades för att överflytta den kredit riksbanken kunde komma att lämna bolaget, till lån ur fonden. I den nämnda promemorian hade chefen för kommunikationsdepartementet uttalat, att han fann det angeläget, att riksbanken beviljade den ifrågasatta krediten. Riksbanksfullmäktige beviljade därpå bolaget en förlagsväxelkredit med ett belopp av högst 15 miljoner kronor. Någon direkt säkerhet för krediten erfordrades icke.[38]

Reservanterna fann det som förevarit i ärendet anmärkningsvärt ur två synpunkter. Statsrådets åtgärder kunde sålunda enligt reservanternas mening kännetecknas som stark påtryckning, vilket med hänsyn till den ställning riksbanken intog var betänkligt. Anmärkningsvärd var vidare enligt reservanternas mening den förbindelse statsrådet avgivit om att han skulle föranstalta, att Kungl. Maj:t framlade vissa förslag för riksdagen. Reservanterna ansåg det uppenbart, att denna förbindelse var av avgörande betydelse för riksbanksfullmäktiges ställningstagande genom att den skapade förvissningen om att ifrågavarande anslag skulle komma att bifallas av riksdagen. Riksdagen hade därigenom satts i ett tvångsläge.[39]

Reservanterna, som ansåg att frågan rätteligen i stället bort föreläggas riksdagen, uttryckte sin oro för konsekvenserna av detta handlingssätt. På grund av chefens för kommunikationsdepartementet, statsrådet Nilsson, medverkan vid tillkomsten av det beslut, som fattats av fullmäktige i riksbanken, ansåg de att anmälan mot honom borde göras enligt § 107 regeringsformen.[40]

Finansiella bidrag från statens sida till de statliga bolagen förekommer i första hand i samband med ifrågavarande bolags bildande, då riksdagen anslår medel till aktieteckning och i samband därmed även fastställer vissa allmänna riktlinjer för bolagets verksamhet, organisation etc. Beslut av denna karaktär har varit aktuella för flertalet statliga bolag. Undantag utgör dock vissa halvstatliga bolag, vari det statliga inflytandet grundats på andra omständigheter än aktieinnehav, vilket som nämnts är fallet beträffande Sveriges radio AB och de kungl. teatrarna.

Många gånger behöver ett visst bolags fortsatta finansiering efter bildandet icke vidare underställas riksdagen, vilket sammanhänger med att ifrågavarande bolags kapitalbehov är relativt begränsade och kan tillgodoses i den allmänna marknaden. I åtskilliga fall förekommer dock behov av större kapitaltill-

[38] KU mem. nr 24/1949, s. 9 f.
[39] Ibid., s. 10 f.
[40] Ibid., s. 11.

skott, vilka icke kan tillgodoses på annat sätt än genom statsmakternas och sålunda även riksdagens medverkan. Dessa kapitaltillskott kan vara erforderliga för t. ex. planerade utbyggnader eller andra större investeringar. De kan också vara föranledda av att finansiella rekonstruktioner måste vidtas.

Slutligen finns en grupp av anslag av mer eller mindre regelbunden karaktär, som endast avser ett fåtal bolag och dessutom speciella ändamål, såsom forskning, brandförsäkring, täckandet av driftunderskott etc. Dessa anslag torde delvis vara motiverade av att vederbörande bolag anförtrotts uppgifter av icke inkomstbringande natur, vilka det ansetts skola ankomma på staten att ombesörja.[41]

På grund av vad som nyss sagts torde det vara ändamålsenligt att vid den fortsatta behandlingen av statsmakternas medverkan i bolagens finansiering särskilja följande tre områden, nämligen

1. Bolagsbildning och begynnelsefinansiering.
2. Senare finansieringsbehov.
3. Regelbundet återkommande anslag för speciella ändamål.

Åtgärdernas omfattning

Vid statsmakternas behandling av de rättsliga och finansiella frågorna rörande de statliga bolagen erfordras som framgått av det föregående — oavsett om både Kungl. Maj:t och riksdagen eller endast riksdagen deltar formellt i beslutet — i regel en samverkan mellan de båda statsmakterna.

Huvuddelen av ifrågavarande beslut har tillkommit efter förslag av Kungl. Maj:t. Endast ett obetydligt antal frågor har sålunda väckts av enskilda riksdagsmän genom motioner, vilka icke haft samband med en proposition. Av dessa motioner har för övrigt endast någon enstaka vunnit riksdagens bifall. Att ett utskott begagnat sig av sin rätt att väcka frågor har endast förekommit i ett par fall. Den följande redogörelsen anknyter därför uteslutande till de av Kungl. Maj:t framlagda propositionernas tillkomst och behandling. Antalet av Kungl. Maj:t inför riksdagen framlagda förslag redovisas i tabell 4, uppdelat på de tidigare angivna områdena.

Vid gränsdragningen mellan fastställandet av allmänna riktlinjer respektive finansieringsåtgärder har i enlighet med vad tidigare sagts i första hand beslutets innehåll varit vägledande och icke de former, varunder det tillkommit. Om t. ex. ett beslut rörande något av monopolbolagen i fråga om innehållet i första hand inneburit ett fastställande eller godkännande av allmänna riktlin-

[41] SOU 1952:45, s. 194.

TABELL 4. **Antalet av Kungl. Maj:t inför riksdagen framlagda förslag rörande de statliga bolagens verksamhet.**

Område	Antal
Allmänna riktlinjer	
Monopollagstiftning o. dyl.	49
Malmavtalen	26
Summa	75
Finansiering	
Bolagsbildning och begynnelsefinansiering	40
Senare finansieringsbehov	90
Regelbundet återkommande anslag	83
Summa	213
Totalt	288

jer för bolagets verksamhet, har frågan sålunda hänförts till monopollagstiftning även om den formella behandlingen skett i de former, som används för budgetfrågor. Helt invändningsfri har uppdelningen av materialet mellan de olika områdena icke varit, på grund av att gränserna mellan dem ofta visat sig flytande, vilket som nämnts sammanhänger med att riksdagen i samband med beslut om finansiella bidrag i olika former till bolagen samtidigt i många fall fastställt eller godkänt riktlinjer för deras verksamhet. Man får därför räkna med en viss osäkerhetsmarginal.

Beträffande finansieringsfrågorna bör i övrigt framhållas att redovisningen givetvis endast omfattar sådana fall av finansiering, då riksdagens medverkan krävts. Vid sidan härav har bolagen själva i varierande utsträckning tillgodosett sina efter bolagsbildningen uppkommande finansieringsbehov genom lån i den öppna marknaden.

Ifråga om statsmakternas fastställande av allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet hänför sig det övervägande antalet till AB Svenska tobaksmonopolet respektive Loussavaara-Kiirunavaara AB. Detta sammanhänger i det första fallet säkerligen till viss del med att ifrågavarande bolag varit verksamt under reltivt lång tid. I det andra fallet bör dessutom det speciella rättsförhållande, som under undersökningstiden rådde mellan staten och det berörda bolaget, beaktas.

Bolagsbildningen och begynnelsefinansieringen har — i förekommande fall — i regel endast föranlett en proposition för varje bolag. Några undantag finns dock, vilka sammanhänger med speciella omständigheter, såsom att riks-

dagen avslagit den första propositionen (Sveriges centrala restaurang AB), att frågan först avgjorts principiellt och sedan definitivt (Sveriges kreditbank) samt att statsförvärvet av ett enskilt bolag skett etappsvis (AB Aerotransport).[42]

I flertalet fall har Kungl. Maj:ts förslag om inrättande eller statsförvärv av ett bolag ägnats en särskild proposition. Exempel finns dock på att sådant förslag intagits i statsverkspropositionen (AB Transitotrafik). Dessa har dock räknats som särskilda propositioner i den följande redovisningen.

Antalet propositioner för varje bolag under rubriken "Senare finansieringsbehov" varierar naturligt nog avsevärt. Bland bolag, för vilka sådana förslag förekommit oftare än eljest, märks Norrbottens järnverk AB, Svenska skifferolje AB, AB Statens skogsindustrier, AB Aerotransport samt Sveriges radio AB. I regel har hithörande förslag ägnats särskilda propositioner, men exempel finns också på att förslagen upptagits såsom en punkt i statsverkspropositionen.

De förslag, som Kungl. Maj:t avgivit rörande "Regelbundet återkommande anslag för speciella ändamål" hänför sig till endast några få bolag, nämligen AB Ceaverken, AB Svensk torvförädling, AB Aerotransport, AB Atomenergi samt Kungl. Teaterns AB och Kungl. Dramatiska teaterns AB. Förslagen har uteslutande framlagts som en särskild punkt i statsverkspropositionen.

Statsmakternas behandling av de berörda frågorna kan uppdelas på tre etapper, nämligen Kungl. Maj:ts beredningsåtgärder, riksdagens behandling samt Kungl. Maj:ts verkställighetsåtgärder och övriga uppgifter. Den efterföljande framställningen anknyter härtill. Eftersom statsmakternas behandling av dessa frågor i princip sker i samma former som tillämpas i övriga fall, begränsas framställningen till kvantitativa synpunkter ävensom till redogörelse för praxis i den mån denna kan antas vara i något avseende speciell för bolagen. Framställningen grundas på den systematiska bearbetning av riksdagstrycket, som författaren företagit, och vilken kompletterats med genomgång av inom departementen förvarade handlingar samt med intervjuer.

Kungl. Maj:ts beredningsåtgärder

Omständigheter, som föranlett Kungl. Maj:ts förslag

Initiativet till statsmakternas åtgärder inom de här behandlade områdena kan tänkas komma från statsmakterna själva, från ifrågavarande bolag eller

[42] Bildandet av AB Svenska tobaksmonopolet föreslogs samtidigt som förslag lades fram om tobakslagstiftningen. Finansieringsfrågorna upptogs därefter i en särskild proposition. I vissa av de halvstatliga bolagen äger staten inga aktier, och beträffande dessa finns därför ingen proposition att redovisa inom detta område.

från någon utomstående organisation, person eller myndighet. I tabell 5 redovisas de omständigheter, som föranlett de propositioner undersökningen omfattar.

TABELL 5. **Omständigheter, som föranlett Kungl. Maj:ts förslag.**

Område	Propositionen föranledd av			
	riksdags-skrivelse	skrivelse från bolaget	initiativ inom departementet	annan anledning
Allmänna riktlinjer				
Monopollagstiftning o. dyl.	6	11	30	10
Malmavtalen	—	7	12	7
Summa	6	18	42	17
Finansiering				
Bolagsbildning och begynnelse-finansiering	5	2*	7	26
Senare finansieringsbehov	4	47	12	27
Regelbundet återkommande anslag	—	64	15	21
Summa	9	113	34	74
Totalt	15	131	76	91

* I dessa fall erbjöds staten i efterhand inträda som delägare i av enskilda grundade bolag.

Såsom framgår av tabellen spelar de initiativ, som kommer från riksdagen icke någon större roll i detta sammanhang. Beträffande de allmänna riktlinjerna är i stället initiativen inom departementen av största betydelse, och då det gäller finansieringsfrågorna — bortsett givetvis från bolagsbildning och begynnelsefinansiering — spelar bolagens egna initiativ den mest framträdande rollen.

I de fall en proposition föranletts av annan anledning än riksdagsskrivelse, skrivelse från bolaget eller initiativ inom departementet är det beträffande de allmänna riktlinjerna vanligen fråga om framställning från berörd organisation eller myndighet. Till belysande härav kan såsom exempel från monopollagstiftningens område nämnas

prop. nr 323/1919 med yrkande om bemyndigande för Kungl. Maj:t att restituera licensavgifter för tobaksvaror, föranledd av skrivelse från Landsföreningen för Sveriges tobakshandlare och Sveriges tobakshandlares riksförbund,

prop. nr 113/1923 med förslag till vissa lagändringar, samt

prop. nr 36/1926 med yrkande bl. a. om viss lagändring, båda föranledda förutom av initiativ inom departementet även utav skrivelse från Svenska tobaksengrossisters förening.

Vad "Bolagsbildning och begynnelsefinansiering" beträffar är det i större delen av de fall, då propositionen angivits föranledd av "annan anledning" fråga om betänkanden eller skrivelser från utredningar eller särskilda sakkunniga, eller om skrivelser från de myndigheter (järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen), varunder vissa av bolagen är inordnade. I andra fall är det exempelvis fråga om sådana "automatiska" anledningar som tidigare bifallna propositioner, bestämmelser i av riksdagen godkända avtal m. m. ävensom skrivelser från berörda myndigheter (t. ex. industrikommissionen och bränslekommissionen i fråga om beredskapsindustrierna AB Ceaverken respektive Svenska skifferolje AB).

Även i fråga om "Senare finansieringsbehov" utgörs i flertalet fall, då propositionen angivits föranledd av "annan anledning", denna av betänkanden eller skrivelser från utredningar och särskilda sakkunniga eller av skrivelser från ovan nämnda "överordnade" myndigheter. Därtill kommer att beträffande byggnadsfrågor för de kungl. teatrarna och Sveriges radio AB skrivelser från byggnadsstyrelsen föranlett vissa propositioner. I fråga om Kreditkassan och Göteborgs handelsbank förekommer i två fall skrivelser från riksbanksfullmäktige respektive riksgäldsfullmäktige, beträffande Kreditkassan dessutom ett meddelande från ordföranden i Jordbrukarbankens styrelse.

Ibland har beträffande en och samma proposition initiativ tagits från två skilda håll samtidigt, såsom de sista av de nyss angivna exemplen från monopollagstiftningens område visar. Exempel på sådana fall, vilka redovisats i båda de berörda kolumnerna i tabellen, återfinns även inom området "Regelbundet återkommande anslag". På ett undantag när rör det sig härvid om propositioner beträffande anslag för brandförsäkring vid de Kungl. teatrarna, där respektive teaterbolag hemställt om anslag för försäkring av inom teatrarna förvarad staten tillhörig lösegendom medan byggnadsstyrelsen hemställt om anslag för försäkring av byggnaderna. Det återstående fallet av detta slag gäller prop. nr 119/1956, där atomkommitténs hemställan om anslag kompletterats med en motsvarande framställning från föreståndaren för radiofysiska institutionen vid karolinska sjukhuset.

Förberedande utredningar

Oavsett hur en fråga aktualiserats blir den i regel som en första förberedande åtgärd föremål för mer eller mindre omfattande utredningar. Ifrågava-

rande utredninsarbete sätts emellertid in vid högst varierande skeden av frågans behandling. I de fall, då en fråga aktualiserats av en kommitté eller verksstyrelse, torde man sålunda kunna utgå från att erforderligt utredningsarbete redan utförts, då departementets handläggning börjar. I andra fall däremot kan departementets första åtgärd bli att föranstalta om att erforderligt utredningsarbete kommer till stånd. Det är givetvis av intresse att undersöka vilka utredningsorgan, som brukar inkopplas för beredning av de här berörda frågorna rörande de statliga bolagen. I tabell 6 belyses hur utredningsarbetet beträffande de undersökta propositionerna företagits. Därvid är att märka att en och samma utredning givetvis kan ha legat till grund för flera av Kungl. Maj:t framställda förslag. I något enstaka fall har vidare en fråga utretts av såväl en kommitté som på annat sätt.

TABELL 6. **Förberedande utredningar.**

Område	Kommitté-utredning	Endast beredning inom departementet	Utredning av annat organ
Allmänna riktlinjer			
Monopollagstiftning o. dyl.	17	14	19
Malmavtalen	4	7	16
Summa	21	21	35
Finansiering			
Bolagsbildning och begynnelse-finansiering	15	10	15
Senare finansieringsbehov	10	73	8
Regelbundet återkommande anslag	—	83	—
Summa	25	166	23
Totalt	46	187	58

Som framgår av tabellen har särskilda kommittéutredningar varit relativt sällsynta, åtminstone då det gäller finansieringsfrågorna. Beträffande dessa framträder i stället den beredning, som äger rum inom vederbörande departement, såsom mest betydelsefull.

Det största antalet i den sista kolumnen redovisade fall från monopollagstiftningens område hänför sig till utredning företagen av vederbörande bolag eller genom bolagets försorg. Som exempel härpå kan nämnas prop. nr 289/1918 med förslag till viss lagändring (utredning av bolaget), prop. nr 14/1922 med förslag bl. a. om viss lagändring (jourhavande direktören i bolaget) samt prop. nr 17/1931 med förslag om viss lagändring (bolaget). Som exempel på fall av

annan typ, vilka hänförts till ifrågavarande kolumn, kan från området för malmavtalen nämnas prop. nr 171/1956 med yrkande bl. a. om bemyndigande för Kungl. Maj:t att å statens vägnar träffa visst avtal med TGO. Här liksom för ett flertal andra propositioner inom ifrågavarande område består den redovisade förberedande åtgärden av förhandlingar mellan en särskild statlig förhandlingsdelegation och TGO.

Beträffande området "Bolagsbildning och begynnelsefinansiering" hänför sig det största antalet i ifrågavarande kolumn redovisade fall till utredning av den myndighet, varunder det ifrågavarande bolaget är inordnat (huvudsakligen järnvägsstyrelsen och vattenfallsstyrelsen; i ett fall, prop. nr 68/1941, domänstyrelsen beträffande Statens skogsindustrier). Utredningarna har i regel företagits i samband med myndigheternas framställning till departementet i den aktuella frågan. I övriga fall har utredning verkställts av statens industrikommission beträffande AB Ceaverken (prop. nr 261/1943), riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap beträffande AB Oljetransit (prop. nr 120/1956), ingenjörsvetenskapsakademien och av denna utsedd kommitté beträffande AB Svensk torvförädling (prop. nr 71/1939 U), statskontoret beträffande AB Tipstjänst (prop. nr 163/1943), kommerskollegium beträffande Nya svenska stenkols AB Spetsbergen (prop. nr 58/1928) samt statskontoret, riksräkenskapsverket och riksgäldsfullmäktige beträffande Elektrolytverken AB (prop. nr 1 Ufk/1928).

Beträffande området "Senare finansieringsbehov" kan några bestämda grupper av andra utredande organ på grund av det ringa antalet fall inte utskiljas. Utredningarna har sålunda i förekommande fall anförtrotts åt olika berörda myndigheter och organ. Det kan dock anmärkas att i ungefär hälften av fallen har utredningen skett i samarbete med vederbörande bolags styrelse. Ifrågavarande fall redovisas i följande sammanställning.

Svenska spannmåls AB	216/1951	:	Statens jordbruksnämnd
AB Ceaverken	303/1946	:	Försvarets fabriksstyrelse i samråd med bolagets styrelse
Norrbottens järnverk AB	305/1944H	:	Statens industrikommission
Svenska skifferolje AB	25/1943	:	Marinförvaltningen + Svenska skifferolje AB
Kungl. Dramatiska teaterns AB	1:8/1936	:	Byggnadsstyrelsen
Laxå bruks AB	318/1947	:	Bolagets styrelse + sakkunniga
Sveriges radio AB	146:1/1955	:	Telestyrelsen, Sveriges radio AB, regeringsrådet Franzén
AB Kreditkassan	229/1929	:	Tjänsteman i bank- och fondinspektionen.

Området "Regelbundet återkommande anslag" har i samtliga fall endast föranlett beredning inom vederbörande departement.

Remissyttranden

Kungl. Maj:ts beredningsåtgärder innefattar i regel även remiss av ärendet till berörda ämbetsmyndigheter. I vissa fall blir dock en sådan remiss överflödig, därför att ärendet redan passerat myndigheterna i fråga. Remissen kan beslutas i statsrådet men även avgöras av vederbörande departementschef. Departementschefs befogenhet att utan föregående föredragning i statsrådet utsända ett ärende på remiss har ansetts vara obestridlig så snart det gäller ärenden, som utifrån anhängiggjorts hos Kungl. Maj:t genom ansökan, riksdagsskrivelse, besvär eller ämbetsmyndighets framställning. Däremot har det ifrågasatts, huruvida departementschef har grundlagsenlig rätt att sätta igång med ett remissförfarande också i sådana fall, då han själv vill ta initiativet till en åtgärd. *Malmgren* anser dock på denna punkt, att ett ärende föreligger så snart som ett beslut av Kungl. Maj:t ifrågasättes, vare sig detta sker med eller utan anhängiggörande utifrån. Eftersom ett ärende skall vara berett, när det föreläggs Kungl. Maj:t för avgörande, följer därav, att departementschef icke endast har rätt utan även plikt att — om så anses erforderligt — infordra upplysningar även i ärenden, som han på eget initiativ avser underställa Kungl. Maj:t. Det är emellertid endast gentemot vederbörande ämbetsverk, som departementschef tillagts befogenhet att infordra upplysningar och utlåtanden. Det förekommer dock ej sällan att remiss även sker till enskilda organisationer av olika slag. Även om en sådan åtgärd givetvis icke innebär en förpliktelse för dessa, torde det tillhöra undantagen att en remiss lämnas obesvarad.[43]

Då det gäller ärenden, som rör de statliga bolagen och vilka av Kungl. Maj:t avses föreläggas riksdagen, ansluter sig den fortsatta behandlingen även i detta avseende till vad som gäller i andra sammanhang. Ifrågavarande framställningar remitteras sålunda i regel till olika myndigheter och organisationer för yttrande, innan propositionen utarbetas och framläggs. Remissyttrandena i de här behandlade frågorna redovisas närmare i tabell 7.

I tabellen har endast redovisats yttranden, som inkommit efter formlig remiss. Ordalagen i riksdagstrycket ger emellertid icke alltid fullt klart vid handen huruvida yttrande inkommit efter remiss eller utan remiss. Mot denna bakgrund har såsom yttranden utan remiss betraktats endast de yttranden, beträffande vilka det framstår som otvetydigt att remiss icke förelegat. Det kan utan vidare rubriceras som en undantagsföreteelse att yttranden inkommit i

[43] Malmgren I, s. 109 ff.

andra fall än då remiss legat till grund. I de fall där remissinstans hört annan myndighet eller person, t. ex. remissyttrande av kontrollstyrelsen efter styrelsens för spritcentralen hörande har endast huvudyttrandet medräknats.[44]

TABELL 7. **Remissyttranden.**

Område	Antal propositioner		Antal remissyttranden från					
	med remissyttranden	utan remissyttranden	statskontoret	riksräkenskapsverket	fullmäktige i riksbanken	fullmäktige i riksgäldskontoret	kommerskollegium	annan remissinstans
Allmänna riktlinjer								
Monopollagstiftning o. dyl.	31	18	15	2	—	1	11	194
Malmavtalen	16	10	7	2	1	3	8	26
Summa	47	28	22	4	1	4	19	220
Finansiering								
Bolagsbildning och begynnelsefinansiering	27	13	11	10	3	5	11	162
Senare finansieringsbehov	53	37	24	15	9	22	18	168
Regelbundet återkommande anslag	23	60	9	1	1	—	1	45
Summa	103	110	44	26	13	27	30	375
Totalt	150	138	66	30	14	31	49	595

Såsom framgår av tabellen infordras remissyttranden i flertalet fall. Undantag utgör endast de regelbundet återkommande anslagen, vilket dock är fullt naturligt med hänsyn till dessa frågors speciella karaktär och beloppens relativt begränsade storlek. Av de i tabellen angivna remissmyndigheterna framstår statskontoret och kommerskollegium som de betydelsefullaste. Ett stort antal remissyttranden har dock avgivits av "annan remissinstans."

Bland de senare kan från monopollagstiftningens område särskilt nämnas generaltullstyrelsen, kontrollstyrelsen samt olika länsstyrelser. Beträffande malmavtalen utgörs ifrågavarande remissinstanser i första hand av järnvägsstyrelsen, riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap och olika länsstyrelser. Beträffande båda områdena gäller i övrigt, att vederbörande bolag självt i viss utsträckning anlitats som remissinstans, vilket i första hand sammanhänger

[44] Större klarhet skulle givetsvis kunna vinnas genom en genomgång av remisslistorna inom vederbörande departement. Författaren har dock ansett en dylik åtgärd såsom icke erforderlig i detta sammanhang.

med att frågan i vissa fall, som framgått av det föregående, väckts av annan än bolaget. De finansiella områdena utmärks beträffande de av "annan remissinstans" avgivna yttrandena av, att det sammanlagda antalet remissinstanser är förhållandevis högt, och att varje remissinstans endast yttrat sig vid ett fåtal tillfällen. Bland de 250—300 skilda remissinstanser, som kan redovisas för dessa områden märks statliga aktiebolag och affärsdrivande verk, länsstyrelser och andra administrativa förvaltningsorgan samt olika organisationer.

Kungl. Maj:ts beredningsåtgärder i övrigt

Utöver den i det föregående företagna rent kvantitativa undersökningen av departementens beredning av frågorna inom de behandlade områdena finns det, såsom tidigare framhållits, även anledning undersöka i vad mån någon för bolagen speciell praxis därvid utvecklat sig. Intresset härför anknyter i första hand till finansieringsfrågorna.

Inom *handelsdepartementet,* där sådana frågor har varit särskilt ofta förekommande jämfört med andra departement, understryker man att tillvägagångsättet beträffande bolagen i stort sett är detsamma som beträffande statliga förvaltningar i allmänhet. Bolagen får sålunda i skrivelse till Kungl. Maj:t tämligen utförligt redogöra för sina investeringsplaner och kapitalbehov. Eftersom en sådan framställning kan förutses komma att föreläggas riksdagen, måste bolagen även iaktta de tidpunkter som gäller för budgetsberedningen i fråga om framställningens ingivande, då annars avsevärda förseningar kan uppstå.

Även om den formella behandlingen av en sådan framställning icke nämnvärt avviker från vad som gäller för ett verk, finns dock vissa olikheter då det gäller själva bedömningen av frågan. Dessa hänför sig till att man vid bedömningen av frågan om kapitaltillskott till ett bolag anlägger räntabilitetssynpunkter, vilket i regel icke är möjligt rörande departementets verksamhetsområde i övrigt.

Under den förberedande behandlingen äger i många fall underhandskontakter rum mellan departementet och ifrågavarande bolag på tjänstemannaplanet. Dessa leder vanligen till att ytterligare material — ofta betecknat konfidentiellt — erhålls i syfte att underlätta bedömningen. Resultatet härav blir ofta att en arbetspromemoria i frågan upprättas inom departementet. Denna överlämnas till departementschefen och vanligen även till finansdepartementet i följande skede av frågans behandling.

Inom övriga departement, som handlägger bolagsfrågor, är finansieringsfrågorna av mindre betydande omfattning eller av speciell karaktär. De kan därför förbigås i detta sammanhang. Ett visst intresse tilldrar sig dock finansie-

ringsfrågornas beredning beträffande de under järnvägsstyrelsen och vattenfallsstyrelsen hörande bolagen.

Inom *järnvägsstyrelsen* upplyser man, att behovet av finansiella bidrag för de under styrelsen hörande bolagen av vederbörande verkställande direktör tas upp under hand med generaldirektören, som i de helstatliga bolagen är styrelsens ordförande (undantag: Svenska lastbil AB). Frågan behandlas därefter av bolagets styrelse.

I vissa fall har bolaget självt kunnat anskaffa krediter i den öppna marknaden. Ibland har dock statsmakternas medverkan påkallats. I fall av det sistnämnda slaget gör bolaget skriftlig framställning till järnvägsstyrelsen, som sedan gör framställning om anslag till aktieteckning, tillstånd att meddela lån eller tillstånd att teckna borgen, alltefter omständigheterna. Frågan får därefter undergå normal budgethandling hos Kungl. Maj:t och riksdagen. Medlen ställs sålunda till järnvägsstyrelsens förfogande, som sedan utbetalar desamma till bolaget mot reverser. Lånen är i princip räntebärande.

Utan särskilt medgivande av statsmakterna kan järnvägsstyrelsen sålunda icke meddela finansiellt stöd åt bolagen. Tekniskt sett föreligger visserligen möjlighet att föra över medel till bolagen i samband med regleringen av kostnaderna för den verksamhet, som statens järnvägar och bolagen i vissa fall driver gemensamt. Denna möjlighet utnyttjas emellertid icke, utan man strävar efter en strikt rättvis fördelning av kostnaderna mellan statens järnvägar och bolagen. Medel för täckandet av driftsförlusterna på Roslagsbanan tas upp i järnvägsstyrelsens förslag till driftkostnadsstat varje år.

Av de under *vattenfallsstyrelsen* hörande bolagen har Motala ströms kraft AB och AB Kattstrupeforsen hittills i stort sett tillgodosett sina kapitalbehov i den öppna marknaden. Beträffande de halvstatliga Bergeforsens kraft AB och AB Umeforsen har dock staten i viss utsträckning uppträtt som långivare.

Bergeforsens kraft AB har sålunda täckt sitt kapitalbehov dels genom obligationslån i öppna marknaden dels genom lån från delägarna. Fördelningen av lånen mellan dessa sker på grundval av deras aktieinnehav. För vattenfallsstyrelsens del bestrids lånen från ett efter sedvanlig budgetbehandling erhållet särskilt anslag i staten — "Lån till Bergeforsens kraftaktiebolag". Medlen utanordnas till bolaget successivt efter det att verkställande direktören under hand till vattenfallsstyrelsens kommersiella byrå meddelat vilka belopp, som erfordras. Som säkerhet för de lämnade lånen erhåller vattenfallsstyrelsen inteckningsreverser från bolaget. Bolaget erlägger ränta på lånen.

AB Umeforsen erhåller räntefria lån från aktieägarna för bestridande av bolagets andel av kostnaderna för uppförande av Stornorrfors kraftstation. Vattenfallsstyrelsen disponerar härför ett särskilt anslag i likhet med vad som gäller för Bergeforsens kraft AB.

I syfte att exemplifiera hur departementens beredning av sådana finansieringsfrågor rörande de statliga bolagen, vilka avses föreläggas riksdagen, kan äga rum, har en rekonstruktion gjorts på grundval av inom handelsdepartementet förvarade handlingar rörande departementets beredning av dels en fråga om ökat rörelsekapital, dels ock en fråga om ökat medelsbehov. Frågorna rör två skilda under departementet hörande bolag. Ifrågavarande material redovisas i det följande.

ANG. BEHOV AV ÖKAT RÖRELSEKAPITAL

april En direktör i bolaget tillskriver en kanslisekreterare i departementet ang. en översikt över föregående års verksamhet som den lämpligen bör utformas, samt ang. lösning av bolagets likviditetssvårigheter. Vidare emotses med intresse "informationer hur det ligger till med hänsyn till de politiska riktlinjerna".

juni En kanslisekreterare i departementet upprättar en PM ang. manufakturlånefonden och lån ur denna till bolaget.

juni En byråchef i departementet upprättar en PM ang. bolagets ekonomiska ställning.

juni Styrelseordföranden och direktören i bolaget upprättar en PM ang. bolagets behov av ökat rörelsekapital. Fördubbling av aktiekapitalet förordas framför förlagslån. PM:n delgives enligt anteckning en bankdirektör och en byråchef i departementet.

juli Statssekreteraren i departementet tillskriver bankdirektören inför överläggningar med bolagets ledning och framhåller, att handelsministern finner det mest ändamålsenligt med ett tillräckligt långfristigt förlagslån.

juli En kanslisekreterare i departementet antecknar vid besök av bankdirektören, att bolagets önskemål inte kunde tillmötesgås i full utsträckning. Det föreslogs att även andra utvägar undersöktes.

juli En byråchef i departementet antecknar från telefonsamtal med styrelseordföranden och direktören i bolaget, att dessa är missnöjda med departementets sätt att handlägga finansieringsfrågan. Styrelsen måste ta saken i egna händer. Man avsåg att sammankalla en extra bolagsstämma, där staten-aktieägaren måste ta ställning. Byråchefen framhöll att den forsatta utvecklingen borde ske i samförstånd. Det vore önskvärt att kontakt med departementet togs innan stämma utlystes.

aug. En byråchef i departementet upprättar en PM ang. rörelsekapital för bolaget. Upplysningar från bankdirektören ang. kontakt med bolagets styrelseordförande. Upplysningar från direktören i bolaget angående dennes syn på bankdirektörens förslag och redogörelse för vidtagna åtgärder. Löfte att underhandskontakt med departementet skulle tas innan bolagsstämma utlystes.

nov. Officiell framställning från bolaget till Kungl. Maj:t ang. utvidgning av verksamheten. Kapital skulle tillföras bolaget dels såsom beredskapsanslag och dels genom nyteckning av aktier.

nov. Bolagets styrelseordförande översänder till departementet hemligstämplade handlingar ang. produktion och försäljning såsom komplement till den officiella framställningen.

nov. Bolaget översänder till departementet en PM till belysning av vissa spörsmål i samband med i den officiella framställningen framfört alternativ.

ANG. ÖKAT MEDELSBEHOV

aug. Ordföranden i bolagets styrelse tillskriver statssekreteraren i departementet och översänder styrelsens anmälan om det ökade medelsbehovet. Försök till förklaring av anslagsöverskridandet. Huruvida fördyringen kullkastat kalkylerna för räntabiliteten. Synpunkter på hur en eventuell proposition bör läggas.

aug. Styrelseordföranden tillskriver departementschefen och översänder en tablå som visar det ökade anslagsbehovet. Styrelsen skall återkomma med mer detaljerad redogörelse.

sept. Styrelseordföranden tillskriver en kanslisekreterare i departementet och lämnar en redogörelse från besök hos bolaget för att sätta sig in i dess organisationsproblem samt framför allt för att skaffa informationer, som är av betydelse för den kommande propositionen. Synpunkter på hur bolagets skrivelse i frågan bör läggas.

okt. Kanslisekreteraren tillskriver styrelseordföranden och anför synpunkter på hur frågan om anslag till bolaget bör läggas upp, vilka i mycket överensstämmer med styreleseordförandens.

okt. Styrelseordföranden tillskriver kanslisekreteraren och överlämnar för kännedom under hand en PM till styrelsen med redogörelse för några iakttagelser under ett längre besök vid bolaget. Anläggningskostnaderna. Verkets färdigställande. Hittillsvarande förräntning. Kalkyler. Konjunkturläget för dagen. Bolagets produktion sedan igångsättningen. Beräknad produktion år 1951. Malmfrågan.

okt. Styrelseordföranden tillskriver kanslisekreteraren ang. bl. a. behandlingen i propositionen av frågorna ang. anslagsöverskridandet och de påstådda subventionerna till bolaget.

okt. En tjänsteman i departementet utarbetar en sammanställning av beviljade anslag för bolagets utbyggnad i enlighet med Kungl. Maj:ts propositioner nr 305/1944, 302/1946 och 267/1947 samt beräknad anläggningskostnad d. 30/6 1950 med angivande av fördyringsanledningar.

okt. Styrelseordföranden tillskriver kanslisekreteraren och översänder ett utkast till skrivelse ang. anslag samt framhåller att det är önskvärt att bolagets styrelse kan föreläggas ett preliminärt förslag till skrivelse. Ifrågasätter om inte verkställande direktören med ledning av utkastet och efter samråd med kanslisekreteraren kan uppgöra ett sådant.

okt. Bolaget tillställer departementet en PM betr. anläggningar utan anslag samt ett utlåtande från en bergmästare ang. Mertainens malmfält.

okt. Styrelseordföranden tillställer departementet under hand en för styrelseledamöterna utarbetad PM med ett förslag till skrivelse till Kungl. Maj:t. Förslaget är uppgjort med biträde av en kanslisekreterare i departementet i samarbete med styrelseordföranden och verkställande direktören. Då propositionen i stor utsträckning skall byggas på skrivelsen har det ansetts lämpligt att vederbörande departementstjänsteman biträdde vid utarbetandet av densamma.

okt. Bolaget inkommer till departementschefen med en officiell hemställan *att* bolaget måtte få förvärva aktierna i Mertainens Gruvaktiebolag för en köpeskilling motsvarande aktiernas nominella värde och mot likvid bestående av aktier i bolaget; *att* till täckande av bolagets kostnader för uppförandet av ett rördelsgjuteri m. m. vid järnverket, måtte för budgetåret 1951/52 anvisas ett anslag av 4 200 000 kronor; *samt att* för slutförande av den av riksdagen beslutade utbyggnaden av järnverkets anläggningar måtte *dels* för budgetåret 1951/52 anvisas ytterligare 110 000 000 kronor till aktieteckning i bolaget; *dels ock* ställas garanti av staten för ytterligare lån till bolaget i mån av behov intill ett belopp av 35 000 000 kronor.

okt. Styrelseordföranden tillskriver kanslisekreteraren och meddelar att verkställande direktören har omräknat kalkylen med hänsyn till att riksbanken höjt räntan med ½ %. Anser ej detta vara nödvändigt.

nov. Luossavaara-Kiirunavaara AB inkommer till departementschefen med vissa beriktiganden betr. bolagets redogörelse för järnverkets malmtillförsel m. m., vilket utmynnar i en hemställan att bolaget måtte få förvärva aktierna i Mertainens gruvaktiebolag.

dec. Styrelseordföranden tillskriver under hand departementschefen ang.: Chefsfrågan. Skall hålla statsrådet à jour med händelsernas utveckling; drift- och råvaruförsörjning; affärer och finanser; Mertainen; anser det önskvärt att handelsministern särskilt med hänsyn till den förestående propositionen är noga informerad.

febr. En tjänsteman i departementet upprättar en beräkning ang. bolagets behov av rörelsemedel under tiden 1/7 1950—1/6 1953.

febr. Inom departementet utarbetas en proposition till riksdagen ang. anslag till ytterligare aktieteckning i bolaget m. m.

febr. En kanslisekreterare sammanställer en PM ang. bolaget (Översikt av hittills gjorda investeringar. Uppgifter om järnverkets utbyggnad. Uppgifter om produktionen. Tablå över utbyggnadskostnaderna.) En PM ang. riksdagsbehandlingen 1945 och 1946 av frågan rörande NJA (1945 års riksdags hemställan om utredning, 1946 års utbyggnadsbeslut) samt uppgifter för bedömning av bolagets räntabilitet.

mars Statssekreteraren tillskriver en kanslisekreterare och meddelar att i god tid före riksdagsbehandlingen av propositionen om bolaget bör fullständigast möjliga uppgifter sammanställas betr. huruvida bolaget motsvarat förväntningarna om stimulans åt småindustrin i Norrbotten samt om rördelsgjuteriet vid bolaget.

mars Bolaget tillställer departementet en avskrift av ett brev från Norrbottens småindustriförening till bolaget med en kortfattad orientering om de planer som uppskisserats och om de utredningar som pågår.

mars Landshövdingen i Norrbottens län tillskriver departementschefen och meddelar några synpunkter betr. följdindustrier till bolaget, som ev. kan vara till nytta, vid riksdagsbehandlingen.

mars Bolagets verkställande direktör tillställer under hand departementet 3 st. protokollsutdrag rörande tillkomsten av bolagets rördelsgjuteri. Vidare 1 ex. av en riksgäldsfullmäktiges artikel i Norrbottens-Kuriren. PM rörande småindustriplaneringen översändes senare.

april En tjänsteman vid järnvägsstyrelsen, godstaxebyrån, tillsänder kanslisekreteraren anteckningar från telefonsamtal med denne ang. bolagets fraktnedsättningar. Upplysningar önskades med hänsyn till kommande debatt i riksdagen, där man kan motse påståenden om att fraktnedsättningarna innebär subvention.

Fraktnedsättningarna är liksom alla andra, som styrelsen medger, kommersiellt betingade.

april Kanslisekreteraren upprättar två PM:or ang. bolaget, dels en allmänt teknisk redogörelse för järnframställning, dels en redogörelse för riksdagsbehandlingen jämte kommentarer. Yrkanden. Motioner. Styrelsens kostnadsredovisning. Kritik på grund av merkostnaderna. Förslag till åtgärder på grund av merkostnaderna. Investeringar utan riksdagens hörande. Räntabiliteten. Rördelsgjuteriets nedläggande.

april Statssekreteraren tillskriver styrelseordföranden och anhåller om vissa synpunkter avsedda för riksdagsbehandlingen av propositionen. Överlämnar för förtrolig kännedom PM med belysning av olika kritiska synpunkter från utskott och motionärer. Anhåller om uttalande därom.

Kanslisekreteraren utarbetar en PM angående bolagets betydelse för Norrbottens näringsliv.

april Statssekreteraren tillskriver en tidigare byråchef och expeditionschef i folkhushållningsdepartementet med anledning av kritiken mot rörverket. I propositionen har påpekats att rörverket icke från början tillförsäkrade sig gynnsammare avskrivningsregler. Handelsministern tror sig veta att en del andra företag, som under kriget och efterkrigstiden i likhet med bolaget efter påstötning började speciellt försörjningsviktig tillverkning, som regel fick sådana gynnsammare avskrivningsregler. Undrar om det finns några sådana fall, som i så fall kunde anföras i debatten. Slutsatsen skulle naturligtvis i så fall bli att bolaget rimligen borde ha haft bättre avskrivningsregler och att i sådant fall det hela tett sig hyggligare.

Frågornas behandling i riksdagen

Materialets omfattning

Det material rörande de statliga bolagen, som genom propositionerna framläggs för riksdagen, innehåller omfattande upplysningar om bolagens verksamhet och utgör sålunda en viktig informationskälla för riksdagen. I syfte att närmare åskådliggöra den kvantitativa omfattningen av detta material redovisas i tabell 8 sidantalet i propositionerna och i de till dem fogade bilagorna.

TABELL 8. **Den kvantitativa omfattningen av det material, som genom propositionerna förläggs riksdagen.**

Område	Propositionernas antal			Antal sidor totalt i	
	Totalt	Därav med bilagor	Därav utan bilagor	propositionerna	bilagorna
Allmänna riktlinjer					
Monopollagstiftning o. dyl.	49	17	32	1 216	490
Malmavtalen	26	12	14	568	491
Summa	75	29	46	1 784	981
Finansiering					
Bolagsbildning och begynnelsefinansiering	40	18	22	593	181
Senare finansieringsbehov	90	12	78	1 015	208
Regelbundet återkommande anslag	83	—	83	185	—
Summa	213	30	183	1 793	389
Totalt	288	59	229	3 577	1 370

Den information om bolagen, som riksdagen erhåller i samband med beslut i lagstiftnings- och finansieringsfrågor, är som framgår av tabellen ur kvantita-

tiv synpunkt betydande såväl inom området för de allmänna riktlinjerna som finansieringsområdet. Vad beträffar innehållet i denna information tilldrar sig särskilt bilagorna uppmärksamhet. Som exempel på vad dessa brukar innehålla kan beträffande statsmakternas fastställande av allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet väljas de redovisade propositionerna rörande malmavtalen, vilka som regel är åtföljda av bilagor innehållande inkomna remissyttranden, tidigare avtal mellan staten och berörda bolag samt i vissa fall bolagsordningen för LKAB. Sålunda fanns till prop. nr 241/1927, varmed begärdes bemyndigande för Kungl. Maj:t att med LKAB, TGO, m. fl. träffa viss överenskommelse, följande bilagor.

Remissyttranden, 19 sidor
1907 års avtal, 14 sidor
1908 års avtal, 3 sidor
Varpmalmsöverenskommelsen 1911, 3 sidor
1913 års avtal, 5 sidor
1918 års avtal, 7 sidor
1918 års tilläggsavtal, 3 sidor
1922 års avtal, 10 sidor samt
Bolagsordningen för LKAB, 7 sidor.

Då det gäller finansieringsfrågorna kan nämnas att bilagorna till propositionerna beträffande "Bolagsbildning och begynnelsefinansiering" främst innehåller texter till avtal beträffande de bolag, som bildats genom samarbete med eller genom köp från enskilda ävensom i viss mån texter till bolagsordningar samt i något fall, där fråga är om inköp av bolag, vissa ekonomiska sammanställningar, vinst- och förlusträkningar samt balansräkningar. I ett fall, prop. nr 260/1934, har ett utredningsbetänkande (SOU 1934:7 angående AB Industrikredit) fogats som bilaga till propositionen.

Beträffande "Senare finansieringsbehov" är bilagorna av mera växlande innehåll. Som exempel kan dock nämnas bolagens skrivelser till vederbörande departement, ekonomiska sammanställningar samt ekonomiska och tekniska utredningar.

Inom området "Regelbundet återkommande anslag för speciella ändamål" har bilagor icke förekommit.

Propositionernas yrkanden

De yrkanden, som riksdagen genom ifrågavarande propositioner får ta ställning till, redovisas i tabell 9. Såsom framgår av tabellen innebär dessa yrkanden, då det gäller statsmakternas fastställande av allmänna riktlinjer för bola-

TABELL 9. **Propositionernas yrkanden.***

Område	Riksdagen skall												
	yttra sig över den principiella lösningen	godkänna den principiella lösningen	godkänna förslag till avtal	bemyndiga Kungl. Maj:t att träffa visst avtal	antaga lag eller lagändring	bevilja lån ur fonden för låneunderstöd	bevilja lån ur annan fond	ställa säkerhet för lån i riksbanken	bevilja anslag till aktieteckning (-förvärv)	medgiva att vederbörande affärsverk må disponera tillgängliga medel för teckning (förvärv) av aktier	bevilja anslag till garanti	bevilja annat anslag (utan återbetalning)	göra annat ställningstagande
Allmänna riktlinjer													
Monopollagstiftning o. dyl.	—	3	3	15	36	—	—	—	2	—	—	1	11
Malmavtalen	—	—	3	11	—	1	—	—	1	—	—	1	13
Summa	—	3	6	26	36	1	—	—	3	—	—	2	24
Finansiering													
Bolagsbildning och begynnelsefinansiering	1	4	9	—	1	2	1	2	32	3	—	5	15
Senare finansieringsbehov	3	1	—	2	—	10	6	6	25	—	—	40	29
Regelbundet återkommande anslag	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	6	77	—
Summa	4	5	9	2	1	13	7	8	57	3	6	122	44
Totalt	4	8	15	28	37	14	7	8	60	3	6	124	68

* Då en proposition givetvis kan innehålla mera än ett yrkande, överstiger det sammanlagda antalet yrkanden antalet propositioner.

gens verksamhet, främst att riksdagen för sin del skall anta lag eller lagändring eller bemyndiga Kungl. Maj:t att träffa visst avtal. Beträffande finansieringsfrågorna är yrkanden om att riksdagen skall bevilja anslag till aktieteckning eller aktieförvärv mest framträdande. Av det relativt stora antalet anslag utan återbetalningsskyldighet hänför sig flertalet till de regelbundet återkommande anslagen.

I de fall, då Kungl. Maj:t yrkat att riksdagen skall göra annat ställningstagande, är det mest fråga om hemställan om bemyndiganden av olika slag att Kungl. Maj:t eller vederbörande bolag skall få företa vissa åtgärder. Som exempel härpå kan nämnas prop. nr 323/1919 (AB Svenska tobaksmonopolet) med begäran om bemyndigande för Kungl. Maj:t att restituera licensavgifter för tobaksvaror samt prop. nr 195/1930 (AB Svenska tobaksmonopolet) med begäran om medgivande för Kungl. Maj:t att få utfästa garanti för lån ur pensionsförsäkringsfonden. Vidare har hit hänförts hemställan om bemyndiganden för Kungl. Maj:t att medge utläggande av beställningar (1:12/1953 och 99/1956, Atomenergi), att i sin tur bemyndiga järnvägsstyrelsen att å kronans vägnar åta sig borgensansvar för lån till bolagen (129/1945, Svenska godscentraler m. fl.), samt att meddela erforderliga bestämmelser angående avveckling av bolagets verksamhet och täckande av därvid konstaterade förluster (1 Ufk/1937, Kreditkassan). Beträffande särskilt finansieringsfrågorna gäller dock att de fall, som hänförts till kolumnen "göra annat ställningstagande" är så speciella och sammanhängande med respektive bolags verksamhet att de i regel inte låter sig sammanföra i någon eller några få särskilda typer.

Av propositionerna föranledda motioner

Såsom tidigare sagts har praktiskt taget samtliga frågor, vilka legat till grund för riksdagens beslut rörande bolagen, väckts genom propositioner av Kungl. Maj:t. Detta förhållande skulle möjligen kunna anses tyda på en mycket begränsad aktivitet från de enskilda riksdagsledamöternas sida i frågor, som rör bolagen. De har emellertid även möjlighet att ge uttryck för aktivitet genom motioner, som väckts i anledning av Kungl. Maj:ts förslag. Beträffande dessa motioner, vilka behandlas av riksdagen parallellt med vederbörande proposition, redovisas i tabell 10 antalet motioner och motionärer.

I den sista kolumnen har redovisats samtliga undertecknare av motionerna. Om t. ex. en motion undertecknats av tre högermän, en bondeförbundare och fem socialdemokrater, har alltså nio motionärer redovisats. Vidare bör uppmärksammas, att en motionär givetvis kan ha redovisats flera gånger på grund av att han kan ha undertecknat flera än en motion.

TABELL 10. **I anledning av propositionerna väckta motioner.**

Område	Antal propositioner	Antal motioner	Antal motionärer
Allmänna riktlinjer			
Monopollagstiftning o. dyl.	49	86	251
Malmavtalen	26	63	203
Summa	75	149	454
Finansiering			
Bolagsbildning och begynnelse-finansiering	40	34	128
Senare finansieringsbehov	90	95	258
Regelbundet återkommande anslag	83	5	10
Summa	213	134	396
Totalt	288	283	850

Beträffande området "Regelbundet återkommande anslag för speciella ändamål" bör observeras att endast några få enstaka motioner har förekommit rörande detta område, nämligen åren 1922, 1927 och 1933.

En omständighet, som i detta sammanhang givetvis tilldrar sig uppmärksamhet, är syftet med de nyss redovisade motionerna. En kvantitativ redovisning härav stöter emellertid på stora svårigheter bl. a. beroende på, att en motion i många fall kan innehålla ett flertal olika delyrkanden, av vilka några kan anses innebära ett positivt ställningstagande till propositionen medan andra till övervägande grad får anses ha negativ innebörd. En försöksvis gjord uppdelning av de redovisade motionerna efter deras huvudinnehåll på tre grupper, "i huvudsak bifall", "i huvudsak avslag" och "annat ställningstagande" visade sig sålunda ge ett alltför subjektivt resultat för att detta skulle kunna tillmätas någon betydelse i detta sammanhang. I övrigt bör framhållas, att det i många fall förhåller sig så, att en motionär framställt yrkanden, som i första hand åsyftar att tillvarataga särskilda lokal- eller gruppintressen, och vilka knappast kan sägas innebära något ställningstagande till den berörda propositionen. Som exempel härpå kan redovisas yrkande om ekonomisk gottgörelse åt arbetare vid nedlagd cigarrlådsfabrik i samband med behandlingen av prop. nr 213/1929 (AB Svenska tobaksmonopolet) samt yrkande om möjliggörande av kommunal aktieteckning och förläggande av LKAB:s huvudkontor till Norrbotten i samband med behandlingen av prop. nr 171/1956 (Luossavaara-Kiirunavaara AB). Vidare förekommer många fall, då en motionär utan ställningstagande i huvudfrågan yrkat att vid bifall eller vid avslag

på framlagd proposition viss speciell åtgärd skall vidtas. Som exempel härpå kan nämnas i samband med prop. nr 141/1948 motionsvis framställt yrkande om att vid bifall till propositionen föreskrifter skulle meddelas innebärande att merbrytningen av malm skulle regleras mellan malmkommunerna efter samma grunder som enligt malmavtalet. Slutligen förekommer motioner som endast innebär viss opinionsyttring, t. ex. yrkande att riksdagen vid behandling av viss fråga skall ta vederbörlig hänsyn till motionsvis framställt yrkande. Som exempel härpå kan nämnas i samband med behandlingen av prop. nr 6/1948 (AB Svenska tobaksmonopolet) motionsvägen framställt yrkande att vissa synpunkter på frågan huru genom skärpt indirekt beskattning steriliserad köpkraft ändamålsenligast skulle nyttiggöras måtte beaktas vid behandlingen av propositionen.

Utskottsbehandlingen

Innan en fråga upptas till avgörande på kamrarnas sammanträden skall den ha beretts av ett utskott. Vilket utskott som därvid kommer i fråga, är avhängigt den av grundlagen verkställda arbetsfördelningen mellan utskotten. I tabell 11 redovisas de utskott, till vilka de berörda propositionerna jämte i anledning av desamma väckta motioner remitterats.

Ett fåtal propositioner har behandlats av mera än ett utskott och därför redovisats på två ställen. Som framgår av tabellen har vidare två propositioner behandlats av sammansatt utskott. I båda fallen rör det sig om finansieringsfrågor och ifrågavarande utskott har därvid varit sammansatta av stats- och bankoutskotten.

Utskottens beredningsarbete försiggår dels vid utskottssammanträden dels i utskottens kanslier, där utredningar utförs och förslag till yttranden upprättas. Något samarbete mellan regering och utskott har grundlagen icke i och för sig ansett önskvärt. Det förekommer dock — särskilt i statsutskottet — att departementstjänstemän och verkschefer får utföra föredragningar inom utskotten i speciella frågor. Grundlagen ger utskotten vissa möjligheter att påfordra detta genom den statsrådsledamot som Kungl. Maj:t därtill vid varje riksdag förordnar. I praxis behöver dock vederbörande inte alltid inkopplas. Rent allmänt finns också en skyldighet för statskontoret att gå vederbörande utskott tillhanda med alla upplysningar i frågor som rör redovisning av medel.[45]

Om ett ämbetsverk på detta sätt anmodas av Kungl. Maj:t att tillhandagå ett riksdagens utskott med vissa upplysningar eller utredningar måste verket åtlyda detta. Detsamma gäller för verkschef, som anmodas infinna sig i utskot-

[45] RO § 46, jfr Malmgren I, s. 398 ff.

TABELL II. **Beredningsarbetets fördelning mellan olika utskott.**

Område	Antal propositioner totalt	Därav remitterade till						
		Bevillningsutskottet	Statsutskottet	Lagutskott	Bankoutskottet	Sammansatt utskott	Särskilt utskott	Jordbruksutskottet
Allmänna riktlinjer								
Monopollagstiftning o. dyl.	49	41	—	5	—	1	2	—
Malmavtalen	26	—	26	—	—	—	—	—
Summa	75	41	26	5	—	1	2	—
Finansiering								
Bolagsbildning och begynnelsefinansiering	40	2	30	—	2	1	6	3
Senare finansieringsbehov	90	—	79	—	4	1	—	6
Regelbundet återkommande anslag	83	—	83	—	—	—	—	—
Summa	213	2	192	—	6	2	6	9
Totalt	288	43	218	5	6	3	8	9

tet för föredragning. Annorlunda blir förhållandet med styrelseledamöter och verkställande direktörer i statliga aktiebolag. Dessa kan inte på samma sätt anmodas av Kungl. Maj:t och givetvis ej heller av utskottet. Trots detta torde det ej vara alldeles ovanligt att även dessas tjänster tas i anspråk av utskotten, då fråga rörande vederbörande bolag är föremål för behandling. Ifrågavarande utskott besöker ibland också bolaget och sammanträffar med dess personal, varvid även konfidentiella upplysningar om bolagets verksamhet och ekonomiska ställning kan kommuniceras till utskottets ledamöter.

Utskotten remitterar i vissa fall en fråga för yttrande till ämbetsverk e. d. Remissen har då i regel förmedlats av något statsråd enligt RO § 46. Även kommunala organ och privata organisationer kan komma i fråga för en sådan remiss.[46] Det förekommer även att de statliga bolagen på detta sätt bereds tillfälle att yttra sig i frågor, som berör deras verksamhet, vilket i vissa fall framgår av till utskottsutlåtandet fogade bilagor.

Utskottets arbete resulterar i ett utlåtande vari utskottet tar ställning till de förslag som underställts dess prövning. Resultatet av ifrågavarande utskotts behandling av de här berörda propositionerna redovisas i tabell 12.

[46] Ibid., s. 400.

TABELL 12. **Utskottens ställningstaganden till propositionerna.**

Område	Antal propositioner	Utskottens ställningstagande		
		I huvudsak bifall	I huvudsak avslag	Annat ställningstagande
Allmänna riktlinjer				
Monopollagstiftning o. dyl.	49	48	—	1
Malmavtalen	26	23	1	2
Summa	75	71	1	3
Finansiering				
Bolagsbildning och begynnelsefinansiering	40	42	1	1
Senare finansieringsbehov	90	90	—	—
Regelbundet återkommande anslag	83	83	—	—
Summa	213	215	1	1
Totalt	288	286	2	4

Redovisningen av utskottens ställningstaganden har skett enligt samma principer som beträffande den försöksvis utförda undersökningen av de i anledning av propositionerna väckta motionernas syfte. Uppdelningen i tre grupper har dock i detta fall icke inneburit några svårigheter. Såsom framgår av tabellen överstiger beträffande "Bolagsbildning och begynnelsefinansiering" antalet ställningstaganden antalet propositioner. Detta sammanhänger med att en proposition såsom framgått av det föregående i vissa fall remitterats till mer än ett utskott.

Endast i två fall har det som framgår av tabellen förekommit, att vederbörande utskott föreslagit, att en proposition skolat avslås. De aktuella fallen utgöres av propositionerna nr 158/1906 angående grunden för statens relationer till LKAB och nr 241/1944 angående bildandet av Sveriges centrala restaurang AB. I det första fallet sammanhänger utskottets avstyrkande med, att den tid, som stod till förfogande för behandlingen ansågs för snävt tilltagen med hänsyn till frågans omfattning och betydelse. I det andra fallet hade kamrarnas behandling av en med bolagsbildandet sammanhängande lagfråga resulterat i att kamrarna stannat i skiljaktliga beslut, varför bolagsbildningen under alla förhållanden ej då kunde komma till stånd.

I fyra fall har utskottets ställningstagande hänförts till annat ställningstagande. Två av dessa fall rör malmavtalen, nämligen propositionerna nr 38/1922 och nr 16/1924. Innebörden av utskottets ställningstagande är i det första fallet att riksdagen föreslås utan erinran taga del av Kungl. Maj:ts

beslut att medge ytterligare uppskov med den pågående malmundersökningens slutförande och att det i det senare fallet omförmäls för riksdagen att Kungl. Maj:t genom ifrågavarande proposition låtit riksdagen ta del av resultatet av den utav nämnden för malmundersökning företagna undersökningen. Det inom monopollagstiftningens område redovisade fallet är av liknande innebörd (prop. nr 29/1945 angående svenska penninglotteriet AB). Det inom det finansiella området förekommande fallet avsåg en proposition (91/1918 A) rörande Elektrolytverken AB, vilken återlämnades till kamrarna av bankoutskottet, då den ansågs innefatta ett ämne, som icke tillhörde utskottets befattning.

Det tillhör sålunda i hög grad undantagen att ett utskott direkt avstyrker ett av Kungl. Maj:t framställt förslag rörande de statliga bolagen. Vid en bedömning av utskottsbehandlingens betydelse inom ifrågavarande område bör man emellertid även beakta, att i utskottsutlåtandet framförda synpunkter ändå kan ha inneburit förändringar i det ursprungligen av Kungl. Maj:t framställda förslaget samt även påverkat den framtida utformningen av Kungl. Maj:ts förslag rörande bolagen. Detta framgår bl. a. av utskottets ställningstagande till de i anledning av propositionerna väckte motionerna. Även om flertalet av dessa avstyrkts av ifrågavarande utskott har dock i åtskilliga fall de i motionerna framförda synpunkterna åtsminstone delvis beaktats av utskottet.

De ställningstaganden för vilka nyss redogjorts är emellertid inte alltid resultat av ett enigt utskott. I åtskilliga fall har sålunda reservationer anmälts. För dessa redogörs i tabell 13.

TABELL 13. **Reservationerna i utskotten.**

Område	Antal propositioner	Antal reservationer	Antal reservanter
Allmänna riktlinjer			
Monopollagstiftning o. dyl.	49	67	167
Malmavtalen	26	23	70
Summa	75	90	237
Finansiering			
Bolagsbildning och begynnelsefinansiering	40	15	62
Senare finansieringsbehov	90	44	158
Regelbundet återkommande anslag	83	—	—
Summa	213	59	220
Totalt	288	149	457

Beträffande redovisningen av reservanterna gäller liksom ifråga om motionärerna att en och samma person givetvis kan ha redovisats flera gånger på grund av att han uppträtt som reservant vid flera skilda tillfällen. På grund av samma skäl, som tidigare anförts rörande svårigheterna att redovisa syftet med de i anledning av propositionerna väckta motionerna har en motsvarande redovisning av utskottsreservationernas syfte lämnats åsido.

Kamrarnas debatter och beslut

I tabell 14 redovisas deltagarna i de debatter, som föregått kamrarnas beslut i anledning av de här behandlade propositionerna. Redovisningen avser dels kammarledamöter och statsråd, vilka tillika är kammarledamöter och dels, i den senare gruppen, samtliga statsråd, oavsett om vederbörande även är ledamot av respektive kammare.

TABELL 14. **Kamrarnas debatter.**

Område	Antal propositioner	Debatten i första kammaren				Debatten i andra kammaren			
		kammar-ledamöter		statsråd		kammar-ledamöter		statsråd	
		Talare	Inlägg	Talare	Inlägg	Talare	Inlägg	Talare	Inlägg
Allmänna riktlinjer									
Monopollagstiftning o. dyl.	49	182	346	19	29	174	309	19	30
Malmavtalen	26	81	123	7	14	109	182	12	22
Summa	75	263	469	26	43	283	491	31	52
Finansiering									
Bolagsbildning och begynnelse-finansiering	40	67	95	9	13	82	129	11	18
Senare finansieringsbehov	90	260	387	32	54	288	436	24	36
Regelbundet återkommande anslag	83	6	7	—	—	6	7	1	1
Summa	213	333	489	41	67	376	572	36	55
Totalt	288	596	958	67	110	659	1 063	67	107

Även om riksdagen i åtskilliga fall givetvis företagit smärre ändringar i de ursprungliga förslagen har det endast i undantagsfall förekommit att desamma avslagits av riksdagen. Några sådana fall har dock förekommit. Dessa återfinns inom området för statsmakternas fastställande av allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet. Inom monopollagstiftningens område har sålunda i två fall en proposition förfallit på grund av att kamrarna fattat skiljaktiga beslut (prop. nr 191/1922 angående AB Vin- & spritcentralen samt prop. nr 241/1944 angående Sveriges centrala restaurang AB). Ifråga om malmavtalen har riksdagen i ett fall avslagit en proposition, nämligen den tidigare nämnda propositionen nr 158/1906 rörande grunderna för statens relationer till LKAB. Så när som på ett fall (prop. nr 191/1922) har riksdagen sålunda följt utskottens hemställan.

Kungl. Maj:ts verkställighetsåtgärder och övriga uppgifter

Statsmakternas fastställande av allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet

Då det gäller statsmakternas fastställande av allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet består Kungl. Maj:ts verkställighetsåtgärder i första hand i att i sedvanlig ordning kungöra de beslutade författningarna ävensom att med vederbörande bolag träffa de avtal, vartill bemyndigande erhållits. Därvid bör emellertid observeras, att dylikt bemyndigande icke alltid fordras i varje särskilt fall. Då det gäller AB Vin- & spritcentralen, Nya system AB och Sveriges centrala restaurang AB innehåller sålunda, som nämnts, rusdrycksförsäljningsförordningen ett generellt bemyndigande för Kungl. Maj:t att träffa avtal för statens räkning med ifrågavarande bolag.

Rätt naturligt är — såsom man också framhåller inom finandepartementet — att lydelsen i dessa avtal på ett förberedande stadium diskuteras mellan bolaget och företrädare för departementet. Sedan dessa förberedande diskussioner slutförts godkänns avtalet från statens sida av Kungl. Maj:t, som därvid bemyndigar statsrådet att underteckna detsamma för Kungl. Maj:ts och kronans räkning. Avtalet förnyas med jämna mellanrum. Initiativ till ovannämnda diskussioner kan därvid tas av bolaget, som eventuellt önskar en förändring av texten i förhållande till det gamla avtalet.

Någon gång kan dessa avtal föranleda ett formellt ärende genom att bolaget gör framställning till Kungl. Maj:t att vid ett visst tillfälle få göra avsteg från avtalets bestämmelser. Sådana ärenden har exempelvis förekommit rörande Vin- & spritcentralens riktlinjer för inköp eller tillverkning av sprit. De

är ytterst sällsynta och leder alltid till konseljbeslut. Ibland förekommer informella kontakter i frågan innan ärendet formellt handläggs.

På liknande grunder har beträffande LKAB förekommit framställningar till Kungl. Maj:t rörande tillstånd för bolaget att få försälja fast egendom. Enligt det tidigare gällande avtalet erfordrades nämligen Kungl. Maj:ts medgivande härför.

Av i viss mån närbesläktad karaktär är de tillstånd Kungl. Maj:t lämnar Svenska penninglotteriet AB och AB Tipstjänst att bedriva sin på lotteriförordningen grundade verksamhet. Ifrågavarande tillstånd meddelas bolagen av Kungl. Maj:t genom resolutioner på av bolagen gjorda ansökningar. Dessa resolutioner innehåller relativt detaljerade riktlinjer för verksamheten och ger även chefen för handelsdepartementet möjlighet att utöva viss fortlöpande kontroll över densamma.

Av mera speciell karaktär är däremot de fall, då bolagsstämmans beslut om ändring av bolagsordningen skall fastställas av Kungl. Maj:t för att vinna giltighet. Denna fråga blir närmast en formalitet, eftersom bolagsstämmans beslut förberetts under hand inom departementet. Det vanliga tillvägagångssättet är, att bolaget i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om fastställelse av de ifrågasatta ändringarna. Kungl. Maj:t lämnar den begärda fastställelsen vilket i ämbetsskrivelse meddelas bolaget av vederbörande departementschef på nådig befallning.

I vissa fall inträffar det även, att bolagen anhängiggör en fråga av rättslig karaktär, vilken i och för sig icke kan anses föranledd av bolagets ställning som statligt organ, men där denna ställning dock icke kan undgå att få en viss betydelse. Exempel härpå utgör en framställning år 1950 från det under handelsdepartementet hörande AB Ceaverken om tullfrihet för import av cellulosaacetat. På grundval av inom handelsdepartementet förvarade handlingar har handläggningen av ifrågavarande ärende rekonstruerats på följande sätt.

> I samband med vissa ändringar i tulltaxan har bolaget kommit i ett läge, varigenom visst råmaterial — cellulosaacetat, som är råvara för framställning av röntgenfilm — blivit tullbelagt, vilket tidigare icke var fallet. Bolaget framför då på något sätt önskemål om tullfrihet för cellulosaacetat.

aug. En kanslisekreterare i departementet upprättar en PM ang. tullen på cellulosaacetat, avsedd för tillverkning av fotografisk film, tullbeskattningens ogynnsamma inverkan för Ceaverken samt frågans lösning genom ev. ändrade tullbestämmelser. PM:n enl. blyertsanteckning tillställd expeditionschefen för kännedom.

aug. Kanslisekreteraren tillskriver verkställande direktören i bolaget och bekräftar telefonsamtal enligt vilket finansdepartementet är berett att mot-

taga en framställning om tullfrihet för cellulosaplaster, avsedda att användas vid tillverkning av film.

aug. Kanslisekreteraren tillskriver verkställande direktören i bolaget och översänder proposition nr 239/1950 och tullverkets författningssamling nr 135.

aug. Officiell framställning från bolaget till Kungl. Maj:t med anhållan om "tullfrihet för konstplaster i folier, avsedda att användas för tillverkning av film, samt restitution på den tull vi kunna visa har erlagt efter den 1 juli 1950 vid import av sådan råvara".

nov. En tjänsteman inom departementet upprättar en PM ang. tull å vissa konstplaster. Handelsdepartementet tillstyrker bolagets ansökan om tullfrihet för konstplaster för tillverkning av röntgenfilm. PM:n enligt blyertsanteckning föredragen för finansministern i december.

(Resultatet härav blev sedermera en framställning till riksdagen om ändring av tulltaxan.)

Statsmakternas medverkan i bolagens finansiering

Beträffande finansieringsfrågorna består Kungl. Maj:ts verkställighetsåtgärder i första hand i att vidta erforderliga åtgärder för att de beslutade medlen skall bli disponibla för ifrågavarande bolag. Då anslagsbeslutet föreligger (efter den 1/7), anmodar Kungl. Maj:t sålunda statskontoret — eller i vissa fall vederbörande verksstyrelse, då det gäller under styrelsen hörande bolag — att ställa medlen till bolagets disposition i den form, som beslutats.

I riksdagens anslagsbeslut specificeras de olika posterna relativt utförligt. Det anses, att bolaget härvid är bundet av specifikationerna på samma sätt som ett verk. Denna uppfattning bekräftas av ett uttalande i ett speciellt fall av statskontoret och departementschefen. Ur statsrättslig synpunkt är Kungl. Maj:t bunden av riksdagens anslagsbeslut. Bolagets mottagande av pengarna av Kungl. Maj:t får då anses innebära att bolaget accepterar de villkor Kungl. Maj:t har befogenhet att lämna, d. v. s. de villkor riksdagen beslutat eller bemyndigat Kungl. Maj:t att fastställa.[47]

Enligt vad som framhålls inom handelsdepartementet, där frågor av ifrågavarande slag har varit särskilt ofta förekommande, har endast i enstaka fall av Kungl. Maj:t eller handelsministern utfärdats några kompletterande direktiv rörande medlens användning. I den mån sådana direktiv förekommer går de i regel endast ut på en anmodan till bolaget att redovisa hur pengarna används.

47 Jfr SOU 1952:45, s. 192 f.

I frågavarande förhållanden åskådliggörs närmare av följande rekonstruktion av handelsdepartementets handläggning av frågan om utnyttjandet av en av 1950 års riksdag beslutad statlig lånegaranti till AB Statsgruvor, vilken utförts på grundval av inom departementet förvarade handlingar.

nov. Bolaget inkommer till departementet med en officiell hemställan om beslut om verksamhetens fortsättande samt om medgivande att begagna av 1950 års riksdag beslutad statsgaranti för upptagande av lån samt att frågan om bolagets övertagande av kronoandelar i av enskilda verkställda inmutningar underkastas utredning. Bilaga innehållande en driftsekonomisk utredning för bolaget.

mars En byråchef i departementet upprättar en PM med anledning av bolagets hemställan. Diskussion av olika kalkyler.

juni Statssekreteraren i departementet utarbetar en PM ang. bolaget. Underhandsöverenskommelse mellan bolaget och departementet att skrivelsen av november 1950 om investeringsplan ej skulle föranleda någon åtgärd utan att saken skulle tas upp hösten 1951. Till dess skulle bolaget efter styrelsens eget bedömande göra investeringar i rimlig omfattning, varmed hade uppfattats, att de ej skulle överstiga vad som angivits i novemberplanen. Ordföranden i bolagets styrelse hade anmält att beställningar utlagts, som översteg planen.

nov. Styrelseordföranden tillskriver statssekreteraren och översänder en av verkställande direktören utförd ekonomisk utredning rörande Håksbergsgruvan under tiden 1950/51—1960/61.

febr. Bolaget översänder en underdånig framställning ang. Håksberg, 1 ex. av tidigare under hand ingiven ekonomisk utredning rörande Håksberg samt en PM ang. sambandet mellan statistiskt konstaterade kostnader och de i nyssnämnda utredningen använda.

Den underdåniga framställningen utmynnar i en hemställan att av riksdagen beslutad lånegaranti ställes till bolagets förfogande. (Begäres att till framställningen fogade handlingar icke må utlämnas förrän tjugo år förflutit från deras datum.)

mars En förste kanslisekreterare i departementet sammanställer kalkyler ang. Håksbergsgruvan.

mars Kungl. Maj:t beslutar skrivelse till fullmäktige i riksgäldskontoret ang. garanti för lån till bolaget m. m.

mars Statssekreteraren tillskriver under hand bolagets styrelse och meddelar vissa direktiv ang. utnyttjande av den av Kungl. Maj:t medgivna statsgarantien för lån till bolaget. Framhåller det önskvärda i att handelsministern fortlöpande hålls informerad om garantiens utnyttjande.

Det finns i detta sammanhang även anledning att närmare beröra förfarandet vid de statliga bolagens upptagande av lån i den öppna marknaden. Inom handelsdepartementet framhåller man i denna fråga att det hittills ansetts, att större sådana transaktioner borde anmälas för Kungl. Maj:t eller chefen för handelsdepartementet. Syftet härmed har i vissa aktuella fall varit att förhindra att Kungl. Maj:t och riksdagen sattes i efterhand och i vissa fall tvingades tillskjuta kapital för att sanera bolagets ekonomiska ställning. (Jfr prop. nr 100/1952, s. 12, statskontorets uppfattning, som delades av chefen för handelsdepartementet.)[48]

Inom exempelvis Svenska skifferolje AB har man hittills i huvudsak arbetat på detta sätt. Det är uppenbart att ett motsatt förfarande kan få vissa konsekvenser, därigenom att ett statligt bolag — om man bortser från läget på kreditmarknaden — har jämförelsevis lätt att låna pengar, då en kreditgivare måste bedöma ett sådant bolag som en säker låntagare med hänsyn till att staten knappast kan tillåta att företaget försätts i konkurs.[49] Detta gör att en viss kontroll härav från statsmakternas sida torde vara sakligt berättigad.

Det sagda belyses av följande rekonstruktion av handelsdepartementets handläggning år 1950—51 av frågan om Svenska skifferolje AB:s upptagande av förlagskrediter för finansiering av om- och tillbyggnad, vilken utförts på grundval av inom departementet förvarade handlingar.

sept. Verkställande direktören i bolaget tillskriver statssekreteraren i departementet och meddelar att bolagsstyrelsen skulle önska upptaga förlagskrediter för finansiering av om- och tillbyggnad under förutsättning att departementet inte motsätter sig av skäl som styrelsen ej kan överblicka.

sept. Verkställande direktören tillskriver statssekreteraren och bekräftar att denne medgivit att bolaget erhöll uppskov med inlämning av ansökan om anslag för förnyelse av anläggningarna m. m. för budgetåret 1951/52 intill dess departementet hunnit ta ställning till huruvida bolaget kan medgivas rätt att upptaga lån i affärsbank mot säkerhet i förlagsinteckningar i den mån likviditeten under ombyggnadsperioden skulle kräva detta.

sept. En kanslisekreterare i departementet lämnar statssekreteraren en skriftlig kommentar till verkställande direktörens brev. Specificerar bolagets lånebehov. Påpekar att finansdepartementet bör vara med vid prövningen av medgivanden till statliga bolag att låna mot egna säkerheter, varför det är lämpligt att på en gång anmäla hela lånebehovet. Bolaget bör anmodas inkomma med framställning om lånemedgivande.

okt. Statssekreteraren tillskriver verkställande direktören och meddelar att medgivande beträffande lån av aktuell storleksordning bör meddelas genom

[48] Se härom även ibid., s. 193.
[49] Jfr ibid., s. 194 om AB Jordbrukarbanken.

formellt beslut av KM:t (I andra ringare fall kan det kanske räcka med att saken anmäls till departementet och lämnas utan erinran där.) Stöder sig därvid på den omständigheten, att bolaget erhållit eller kommer att erhålla lån av staten till ett belopp av sammanlagt cirka 15 miljoner kronor och att KM:ts medgivande erfordras, då NJA önskar uppta lån, så länge de statsgaranterade lånen till bolaget inte reglerats. Önskvärt att departementet på en gång kan ta ställning till det samlade lånebehovet för en längre tid. Framställning med lämplig specifikation erforderlig.

okt. Från bolaget insändes till departementet under hand en sammanställning, upptagande preliminär uppställning över kapitalbehov 1950/51—1952/53; beräknat underlag för förlagskrediter; uppskattade lånebelopp för materiel för Gasol-distributionen.

okt. Bolaget inkommer till departementet med en officiell framställning om medgivande att uppta lån för vissa ändamål.

nov. Kungl. Maj:t beslutar medgiva bolaget att upptaga lån för vissa ändamål. Medgivandet avser fixerade belopp till vissa specificerade ändamål. Vidare angives att "det är bolaget obetaget att, i vad angår dess behov av medel för förnyelse, komplettering och materialanskaffning ävensom av förlagskapital utöver den gräns, vartill lånemedgivande här lämnats, *dels* efter eget bedömande upptaga lån för sådana ändamål, där åtgärden får anses falla inom den löpande förvaltningen eller i allt fall ej framstår såsom med hänsyn till bolagets förhållanden osedvanlig eller särskilt betydelsefull, *dels ock* vid förekommande större eller eljest betydelsefulla kreditbehov inkomma med ny framställning, vilken så långt möjligt bör innehålla uppgift om medlens avsedda användning. Då bolaget i enlighet med vad nyss sagts efter eget bedömande upptager lån, bör tills vidare meddelande om åtgärden lämnas chefen för handelspedartementet."

nov. En revisionssekreterare, justitiedepartementets aktiebolagsexpert, upprättar med anledning av bolagets framställning en PM, behandlande möjligheterna att inskränka bolagsstyrelsens befogenhet att uppta lån m. m. genom föreskrift av bolagsstämman och ändring i bolagsordningen. Bifogas: Transumt ur prop. 219/1947 (SSAB). Departementschefen ang. de statliga industriföretagens frihet att företa dispositioner av brådskande natur. Bl. a. förutsättes att företagsledningen ifråga om större dispositioner inhämtar KM:ts godkännande; transumt ur prop. 267/1947 (NJA). Departementschefen ang. bolagets rätt att uppta lån i fria marknaden.

nov. Statssekreteraren i handelsdepartementet tillskriver statssekreteraren i finansdepartementet och översänder beslut enligt statsrådsprotokollet den 3/11 1950 ang. lånemedgivande till bolaget. Påpekar tillägget av en upplysande förklaring, som är avsedd att gentemot bolagen fastslå hur departementet ser på deras befogenheter att uppta lån i liknande fall.

jan. Bolagets ombudsman tillskriver kanslisekreteraren i departementet och översänder för kännedom under hand en kopia av brev från bolaget till Jordbrukarbanken ang. banklån enligt kungl. brev den 3/11 1950.

Det förekommer emellertid även exempel på att departementen medverkar, då de bolag som hör under ett ämbetsverk skall uppta lån i den öppna marknaden. Motala ströms kraft AB är i normala fall självfinansierande genom avskrivningsmedel. År 1953 förelåg dock behov av extra kapitaltillskott, varför möjligheterna till lån undersöktes. Genom underhandskontakter med vederbörande departement erhölls, enligt vad man upplyser i vattenfallsstyrelsen, anvisning om att bolaget borde hänvända sig till Sveriges kreditbank och samtidigt söka avveckla tidigare engagemang med privata banker. Kreditbanken förmedlade ett lån från statskontoret till bolaget på 750 000 kronor på 15 år och mot en årlig ränta av 3 3/4 procent. Förmedlingsprovisionen till Kreditbanken utgick med 1/2 procent.

Verkställighetsåtgärder av mera speciell karaktär utgör departementens medverkan vid bolagsbildning och nyteckning av aktier. Frågor av detta slag har i första hand varit aktuella inom handelsdepartementet.

Det vanliga tillvägagångssättet vid bildandet av de bolag, som hör under detta departement, har varit att departementschefen — eller viss myndighet eller tjänsteman — då riksdagens anslagsbeslut förelegat, erhållit Kungl. Maj:ts uppdrag att för Kungl. Maj:t och kronan låta teckna statens aktier i bolaget. Samtidigt har statskontoret anmodats utbetala motsvarande penningbelopp. Vidare har departementschefen vid detta tillfälle erhållit sitt generella uppdrag att själv eller genom ombud utöva rösträtt för statens aktier å bolagsstämman. Den formella ordningen för det nämnda har varit kungl. brev till statskontoret (enligt avskrifter av kbr i handelsdepartementet).

Då staten i stället skolat förvärva aktierna i ett redan bestående bolag har statskontoret fått genomföra förvärvet med skyldighet att därefter göra anmälan om att förvärvet genomförts till Kungl. Maj:t, som därefter givit chefen för handelsdepartementet i uppdrag att själv eller genom ombud utöva rösträtt för statens aktier å bolagsstämman. Exempel härpå är AB Tipstjänst och AB Ceaverken (enligt avskrifter av kbr i handelsdepartementet).

Vid det första anslagsbeslutet till aktieteckning i Norrbottens järnverk AB hade riksdagen uttryckt vissa tvivel rörande ändamålsenligheten hos en del av de föreslagna anordningarna. Detta föranledde att chefen för handelsdepartementet i detta fall dessutom fick i uppdrag av Kungl. Maj:t "att, innan anläggningen av järnverket igångsättes, låta genom bolagets styrelse, med beaktande av vad i riksdagens skrivelse därom anförts och andra på frågan inverkande omständigheter utreda lämpligaste produktionsmetoder vid företaget och den närmare gestaltningen i övrigt av bolagets verksamhet" (kbr den 12 juli 1940).

Vid bildandet av AB Oljetransit år 1956 var förfarandet enligt de inom handelsdepartementet förvarade handlingarna i huvudsak följande.

maj Generaldirektören i riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap tillskriver departementschefen och lämnar information ang. det planerade bildandet av AB Oljetransit samt översänder utkast till erforderliga handlingar.

maj Kungl. Maj:t beslutar uppdraga åt generaldirektören i riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap att å svenska statens vägnar vidtaga erforderliga åtgärder för bildandet av det i proposition nr 120 omförmälda aktiebolaget för oljelagringsverksamhet m. m. Uppdrag åt chefen för handelsdepartementet att själv eller genom av honom förordnat ombud å konstituerande stämma föra talan och utöva rösträtt för statens aktier i bolaget.

juni Departementschefen utfärdar fullmakt för en byråchef i departementet att vid konstituerande bolagsstämma med AB Oljetransit föra talan och utöva rösträtt för av staten tecknade aktier i bolaget.

juni En suppleant i bolagets styrelse tillskriver byråchefen i departementet och översänder stiftelsehandlingar i original.

juni En av stiftarna tillsänder byråchefen avskrifter av protokoll från konstituerande bolagsstämma och styrelsesammanträde.

juli Byråchefen tillsänder en av stiftarna en avskrift av ett kungl. brev ang. bl. a. inbetalning av aktiekapital till AB Oljetransit.

juli Stiftaren erkänner mottagandet härav.

juli Stiftaren tillskriver byråchefen och översänder för underskrift erforderliga handlingar för bolagsbildningen.

juli Byråchefen tillskriver stiftaren och återsänder dessa handlingar.

juli Stiftaren tillskriver byråchefen och erkänner mottagandet av handlingarna samt förklarar visst förhållande ang. rösträtten vid bolagsstämman.

IV

STATSMAKTERNAS FORTLÖPANDE LEDNING AV BOLAGENS FÖRVALTNING

Allmänna principer för Kungl. Maj:ts ledning av förvaltningens arbete

Den högsta ledningen av statens förvaltning innefattar i första hand statstjänstens organiserande samt befattningshavarnas tillsättning, entledigande och förflyttning. Principiellt borde bestämmandet av vilka ämbetsverk och befattningar, som skall finnas, vara Kungl. Maj:ts ensak, men även på detta område finns åtskilliga begränsningar i Kungl. Maj:ts handlingsfrihet. I någon mån i regeringsformen men även i allmänna lagar och författningar finns sålunda bestämmelser intagna som reglerar den statliga förvaltningens organisation. Framförallt med användande av sin makt att fästa villkor av olika slag vid sina beslut om anslag har dock riksdagen bundit Kungl. Maj:ts handlingsfrihet i detta avseende i åtskilliga fall. I den mån bestämmelser av ifrågavarande slag saknas äger emellertid Kungl. Maj:t full handlingsfrihet, ehuru givetvis, endast för områden för vilka Kungl. Maj:t formellt framstår som högste chef.[1]

Kungl. Maj:ts rätt att tillsätta befattningarna inom förvaltningen grundar sig på stadgandet härom i § 28 regeringsformen. Kungl. Maj:t har emellertid icke full valfrihet utan är bunden av såväl kompetensvillkor som kompetensgrunder. Beträffande förfarandet gäller i stort sett samma regler som för handläggningen av övriga ärenden.[2] Även i fråga om entledigande och förflyttning gäller dylika begränsningar, däribland oavsättlighetsprincipen, om vars giltighetsområde dock olika uppfattningar råder.[3]

Kungl. Maj:ts direkta ledning över förvaltningen grundar sig på § 47 regeringsformen, som bl. a. stadgar att ämbetsverken och ämbetsmännen skall följa gällande "instruktioner, reglementen och föreskrifter" ävensom "lyda Konungens bud och befallningar".[4] Det torde anses, att denna ämbets- och tjänstemän-

[1] Malmgren II, s. 153 ff.
[2] Ibid., s. 156 ff.
[3] Ibid., s. 176 ff.
[4] Ibid., s. 194.

nens lydnadsplikt endast gäller för områden, som icke blivit i detalj reglerade genom av riksdagen och Kungl. Maj:t samfällt stiftad lag. Kungl. Maj:ts befogenheter att leda förvaltningen begränsas sålunda i samma mån som en dylik lag själv innehåller direktiv. Om lagen däremot endast innehåller ett bemyndigande blir läget ett annat. Kungl. Maj:t har då en fri prövningsrätt, som kan likställas med vad som är fallet för av lag oreglerade områden.[5] Även om Kungl. Maj:ts frihet att leda förvaltningens verksamhet sålunda i vissa fall är begränsad genom lag, finns, såsom *Malmgren* anmärker, dock alltid möjligheten att söka förmå en viss befattningshavare att vidta en viss åtgärd på sitt eget ansvar genom muntlig hänvändelse.[6]

De ärenden, vilka föranleds av Kungl. Maj:ts utövande av den högsta ledningen över förvaltningen, ingår bland dem, vilka i grundlagen benämns regeringsärenden. Avgörandet av regeringsärenden tillhör de befogenheter, som grundlagsmässigt tillkommer Konungen personligen i egenskap av regerande. Stadgandet i § 4 regeringsformen: "Konungen äger att allena styra riket på det sätt, denna regeringsform föreskriver; inhämte dock i de fall här nedanför stadgas, underrättelser och råd av ett statsråd" etc. tolkas av Malmgren på så sätt att "intet rättsligt förbindande beslut kan fattas om icke Konungen ger sitt samtycke därtill, och ingen till åtlydnad förpliktande befallning kan utgå om icke Konungen förser den med sin underskrift". Å andra sidan kan icke heller några regeringsärenden numera avgöras utan medverkan av ett statsråd. Ett ärende behöver emellertid inte för all framtid betraktas som regeringsärende och alltså behandlas i denna ordning. I stor utsträckning kan Kungl. Maj:t överlämna de befogenheter, som eljest tillkommer honom — vilket såsom framgått av det föregående i viss utsträckning skett, då det gäller de statliga bolagen — till ämbetsmyndighet. Ett ärende som på så sätt överlämnats till avgörande av ämbetsmyndighet, upphör att vara regeringsärende.[7]

Av särskilt intresse i detta sammanhang är frågan, huruvida ministerstyrelse i den bemärkelsen att det formella avgörandet av vissa ärenden överflyttas till departementscheferna eller andra statsråd, är förenlig med det svenska statsskicket. Malmgren[8] anser i denna fråga, att grundlagens föreskrift om regeringsärendenas avgörande i statsrådet icke i och för sig lägger hinder i vägen härför. Överflyttas nämligen ett ärende till avgörande av en departementschef så upphör det därigenom att vara regeringsärende. En sådan överflyttning kan ofta beslutas av Kungl. Maj:t i statsrådet. Om grundlag eller av Kungl. Maj:t och

[5] Ibid., s. 195.
[6] Ibid., s. 197.
[7] Malmgren I, s. 85 ff.
[8] Ibid., s. 96 ff.; jfr även Tingsten, H.: Studier rörande ministerstyrelse, samt Undén, Ö.: Juridik och politik.

riksdagen gemensamt stiftad lag stadgar, att ett visst ärende skall avgöras av Kungl. Maj:t, anser emellertid Malmgren, att ärendet endast genom ändring av samma grundlag eller lag kan överlämnas till annan för avgörande.

Malmgren finner icke heller i grundlagarna något stadgande som innebär förbud för statsråd att på egen hand avgöra ärenden, vilka icke är regeringsärenden. Så förekommer också i viss utsträckning inom samtliga departement. Malmgren anser emellertid att dessa befogenheter framstår som undantag och icke inverkar på karaktären av innehavarnas ämbeten såsom huvudsakligen rådgivarämbeten. Att göra ministerstyrelsen så omfattande att denna ämbetskaraktär skjuts i bakgrunden vore dock knappast möjligt utan att rubba själva grundvalarna för statsrådsinstitutionen.

Sundberg[9] framhåller, att den skyldighet att lyda Kungl. Maj:ts bud och befallningar, som enligt § 47 regeringsformen åläggs förvaltningsmyndigheterna icke gäller i förhållande till departementschef utan endast i förhållande till Kungl. Maj:t. Om en förvaltningsmyndighet rättar sig efter anvisningar av en departementschef, vilka icke har stöd i ett konseljbeslut, sker detta enligt Sundberg på myndighetens egen risk.

På grund av statsrådsansvarighetens utformning anser Sundberg att ministerstyrelse illa överensstämmer med svensk offentlig rätt. Enligt § 9 regeringsformen är sålunda en departementschef endast ansvarig för givna råd och icke för vad han utför i sitt ämbete som departementschef. Beslutanderätten skall därför enligt Sundberg antingen utövas av Kungl. Maj:t under konstitutionellt ansvar eller under ämbetsansvar av förvaltningsmyndighet.

Samtliga statsrådsledamöter har sålunda i första hand en rådgivande funktion. Därjämte tillkommer det departementscheferna att bereda och föredra ärendena. I vissa fall kan dock annan statsrådsledamot än departementschef förordnas att föredra vissa ärenden i departementschefs ställe.

Härutöver har departementscheferna i viss utsträckning befogenhet att avgöra ärenden, som inte är regeringsärenden. Samtliga departementschefer har sålunda att fördela arbetet inom sina respektive departement, tillsätta vissa befattningshavare samt besluta i disciplinmål etc. Vissa av dem har dessutom funktioner som tillagts dem i enlighet med författning eller särskilt bemyndigande av Kungl. Maj:t. Exempel härpå är utrikesministerns myndighet över beskickningar och konsulat, departementschefernas uppdrag att tillkalla sakkunniga för utredningar samt chefens för justitiedepartementet befogenheter för tryckfrihetens övervakande.[10]

[9] Sundberg, H. G. F.: Allmän förvaltningsrätt, s. 73 f.

[10] Malmgren I, s. 101; i övrigt hänvisas beträffande dessa befogenheter till Tingsten, a.a., s. 70 ff.

Departementscheferna har även att vaka över att besluten länder till efterrättelse. Fastän de inte framstår som förmän för de verk och myndigheter som sorterar under deras respektive departement kan de därför dock i två avseenden rikta till åtlydnad förpliktande befallningar till Konungens underlydande. Dels gäller detta dessas medverkan för ett regeringsärendes beredning, dels för att få ett fattat beslut genomfört.[11]

Genom de förslag inom detta område, som torde vara att förvänta från författningsutredningen, kommer möjligen frågan om statsrådens ställning och befogenheter i ett förändrat läge.[12]

De statliga bolagens speciella förhållanden

Om man kan säga, att riksdagens och Kungl. Maj:ts åtgärder rörande de statliga bolagen inom de två i det föregående behandlade områdena i stort sett företas på samma sätt som beträffande statens förvaltning i övrigt, så är området för statsmakternas fortlöpande ledning av bolagens verksamhet det område, där skillnaderna mellan bolagen som organ för statens verksamhet och statens övriga förvaltningsorgan måhända starkast framträder.

Detta sammanhänger framför allt med, att bolagen är fristående juridiska rättssubjekt och inte inordnade formellt i den statliga förvaltningshierarkien. Kungl. Maj:ts ledning av bolagens verksamhet utövas därför i andra former än de som gäller för övriga förvaltningsorgan. Dessa former är framför allt att sammankoppla med statens representation på bolagsstämman och funktion som kreditgivare åt bolagen. Men även i samband med tillståndsgivning och träffandet av avtal skapas möjligheter för Kungl. Maj:t att utöva ett fortlöpande inflytande över bolagens verksamhet och förvaltning.

Dessa förhållanden har i olika sammanhang varit utsatta för en viss kritik. Denna kritik har framför allt tagit sikte på, att statsråden, då bolagsformen används, via bolagsstämman får möjlighet att utöva ett underhandsinflytande av i stort sett för författningen okänd karaktär och omfattning. Detta har därvid i viss mån ansetts vara ägnat att inge betänkligheter, eftersom några konstitutionella möjligheter att utkräva ansvar i sådana fall icke ansetts existera. Konsekvenserna härav har bl. a. behandlats av Albin Johansson och Carl Svennegård.[13]

[11] Ibid., s. 126.

[12] SOU 1958:14.

[13] Johansson, A.: Ledning och kontroll av statsägda företag, Tiden 5/1953, s. 264 ff. Svennegård, C.: Demokrati inom statsförvaltningen och samhällsföretagen, Tiden 10/1951, s. 35 ff.

Johansson konstaterar, att diktatur visserligen är främmande för det svenska styrelsesättet men ändå kan uppkomma utan att man önskar det och att det syns honom som om vi i vårt land är inne på en sådan väg genom sammankoppling av politik och ekonomi. Han erinrar härefter om att statens roll som företagare sedan 1920-talet fått en avsevärt förstorad omfattning.

Efter att något ha redogjort för denna utveckling och för formerna för de statliga företagens ledning konstaterar Johansson, att det är en mycket bristfällig demokrati, som tillämpas inom statsdrivna företag. Den egentliga makten vilar sålunda på de statsråd under vilkas departement företagen hör. Om statsdriften även i fortsättningen skall utvecklas på detta sätt, kommer detta enligt Johansson att leda fram till ett departementsvälde eller i stort sett samma förvaltningssystem, som tillämpas i de folkdemokratiska staterna. Det är därför enligt Johanssons mening nödvändigt att göra boskillnad mellan politiska frågor och den ekonomiska förvaltningen av statens företag. Den sistnämnda borde i detta syfte anförtros en särskilt för ändamålet upprättad organisation.

Johansson understryker, att han inte gör gällande att statsråden och deras medhjälpare saknar förmåga som företagsledare. Det orätta ligger i att såväl ledningen som kontrollen ligger hos statsrådet eller hans departement. Statsråden tillsätter sålunda såväl styrelsen som revisorerna i företagen.

Som en tänkbar lösning på problemet förordar Johansson, att samtliga statens aktier samlas i ett holdingbolag, för vilket tillsätts en styrelse och en "stor" bolagsstämma. Johansson anser att denna bolagsstämma borde bestå av representanter för förslagsvis riksbanken, riksgäldskontoret, kreditbanken, postsparbanken, privatbankerna, pensionsstyrelsen, SPP, livförsäkringsbolagen, Landsorganisationen, tjänstemannaorganisationerna, arbetsgivareföreningen samt för Industriförbundet, konsument- och producentkooperationen, Grossist- och Köpmannaförbunden och Exportföreningen. Det kunde även vara lämpligt att landstingen och Stockholms stad fick välja ett visst antal representanter.

Johansson anser vidare, att aktiebolagslagen är föga lämplig för statsföretag och ifrågasätter om det icke behövs speciella lagar för statliga och kommunala företag.

Svennegård anser, att det måste vara en vansklig uppgift för departementscheferna att följa de statliga bolagens verksamhet så noga, att de kan ge erforderliga instruktioner till statens representant på bolagsstämman. Han erinrar härefter om att motsvarande samordningsproblem inom det enskilda näringslivet normalt löses genom holdingbolag och för fram tanken på inrättandet av ett sådant även för den statliga företagsamheten.

Detta holdingbolag skulle enligt Svennegårds förslag äga aktierna i de nuvarande statliga bolagen och representera dessa aktier på bolagsstämmorna. I övrigt utgår Svennegård från, att vissa arbetsuppgifter, som nu åvilar departemen-

ten, i praktiken skulle överflyttas till holdingbolaget. Mycket stora transaktioner av vital betydelse skulle dock underställas statsmakterna, även om holdingbolaget förfogade över erforderligt kapital för transaktionernas genomförande.

Även i mera officiella sammanhang har ifrågavarande problem uppmärksammats. I en år 1947 av *statens sakrevision* avgiven utredning rörande AB Aerotransport anfördes sålunda bl. a. följande:

"Det bör dock observeras, att fullföljandet av den en gång inslagna vägen lett till att ABA för närvarande presenterar sig praktiskt taget som ett i bolagsform arbetande statsorgan. Det uppkommer därför vissa konstitutionella svårigheter, vilket också gjorts gällande vid årets riksdag. Bolagsstyrelsen har under nödvändighetens tryck fattat beslut, som en statlig verksstyrelse säkerligen aldrig skulle ha vågat. Innan beslut om inköp av 10 st. flygplan av typ DC-6 hösten 1946 fattades, vilket måste förutsätta ökning av aktiekapitalet, skulle riksdagsbehandling ej ha medhunnits. Tydligen ha kommunikations- och finansministrarna biträtt tanken och lovat sin medverkan. Om själva inköpsfrågan är rätt bedömd är det sätt, varpå man agerat otvivelaktigt sakligt riktigt. Om man definitivt nödgas använda organisationsformen helstatligt bolag, vill det förefalla, som om man behövde skapa konstitutionellt oangripliga former för ett sådant handlande som i detta fall ägt rum."[14]

Det finns sålunda av flera skäl anledning att närmare undersöka hur statsmakternas ledning av bolagens löpande verksamhet utövas. Såsom framgått av det föregående sker statsmakternas fastställande av allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet och medverkan i bolagens finansiering i stort sett i samverkan mellan dessa även om vissa åtgärder av närmast beredningS- och verkställighetskaraktär ankommer på Kungl. Maj:t ensam. De åtgärder, som i detta sammanhang rubricerats som statsmakternas fortlöpande ledning av bolagens förvaltning ankommer däremot så gott som uteslutande principiellt på Kungl. Maj:t. Kungl. Maj:t har dock såsom framgått av det föregående för vissa bolag uppdragit huvuddelen av dessa åtgärder åt ett centralt ämbetsverk.

Vill man närmare undersöka de speciella former, i vilka statsmakternas fortlöpande inflytande över de statliga bolagen gör sig gällande, bör man i första hand beakta statens representation på bolagsstämman. Härvid tilldrar sig även de försök intresse, vilka gjorts i syfte att erhålla en allsidigare representation hos detta organ, än vad som normalt är möjligt i de statliga aktiebolagen till följd av aktiebolagens stadgande, att en aktieägare endast får företrädas av *ett* ombud.

Bolagsstämman är som tidigare nämnts formellt aktiebolagets högsta beslu-

[14] Utredning om AB Aerotransport, avgiven av statens sakrevision, s. 3 f. För den speciella undersökningen redogörs senare.

tande organ, på vilken aktieägaren i första hand utövar sitt inflytande och deltar i beslut rörande ändringar i bolagsordningen och i fråga om aktiekapitalets storlek samt beträffande val av styrelseledamöter och revisorer, fastställelse av balansräkning jämte andra för bolagets verksamhet väsentliga frågor. Även om bolagsstämman sålunda formellt framstår som aktiebolagets ledande organ utövas emellertid den direkta ledningen av den löpande förvaltningen av styrelsen och verkställande direktören.

Styrelsens skyldigheter och befogenheter är i första hand reglerade i aktiebolagslagen. Vidare finns som nämnts speciella lagar, avtal, resolutioner o. dyl., som reglerar vissa bolags verksamhet och därigenom i någon mån även inriktningen av styrelseledamöternas handlande i dessa bolag. Därutöver kan i vissa fall finnas en särskild arbetsordning för styrelsens verksamhet.

Dylika särskilda arbetsordningar förekommer i flera av de statliga bolagen. Dessa är emellertid i flertalet fall antagna av styrelsen själv och kan alltså ändras efter styrelsens eget gottfinnande. I några fall har emellertid Kungl. Maj:t genom särskilda reglementen eller instruktioner sökt reglera ifrågavarande styrelses verksamhet. För t. ex. AB Industrikredit har Kungl. Maj:t sålunda utfärdat ett särskilt reglemente, vilket bl. a. innehåller bestämmelser om vilka ärenden, som skall föredras hos styrelsen för bolaget. För de av Kungl. Maj:t utsedda ledamöterna i styrelserna för AB Svenska tobaksmonopolet och AB Vin- & Spritcentralen har Kungl. Maj:t vidare utfärdat särskilda instruktioner, enligt vilka ifrågavarande ledamöter bl. a. skall "med särskilt aktgivande på att statens och det allmännas intressen varda av bolaget behörigen tillvaratagna, i möjligaste mån verka för en ur olika synpunkter rationell skötsel av bolagets angelägenheter och för dylikt ändamål göra sig noggrant underrättade om bolagets förhållanden samt med uppmärksamhet följa bolagets verksamhet". Instruktionerna stadgar också om viss rapportskyldighet i förhållande till chefen för finansdepartementet i frågor, som anses påkalla Kungl. Maj:ts uppmärksamhet.[15]

Det är emellertid endast i undantagsfall Kungl. Maj:t fastställt särskilda riktlinjer för styrelseledamöternas handlande i de olika bolagen och därigenom bestämt inriktningen härav utöver vad som aktiebolagslagen stadgar. I den mån man från departementens och verkens sida önskar utöva ett inflytande på styrelseledamöternas handlande, är man därför i regel hänvisad till andra vägar. Värda beaktande är därvid dels de principer, som tillämpas vid valet av styrelseledamöter, dels också frågan, huruvida styrelsernas ledamöter påverkas under hand i den ena eller andra riktningen från departementens och verkens sida.

[15] K Instr 20 juni 1924 för de av Kungl. Maj:t utsedda ledamöterna i styrelsen för AB Vin- & Spritcentralen; K Instr 30 juni 1943 för de av Kungl. Maj:t förordnade ledamöterna i styrelsen för AB Svenska tobaksmonopolet; jfr även Statsägda bolag, s. 48 f.

Statens representation på bolagsstämman

Bolagsstämmans reella betydelse och arbetsformer

Även om bolagsstämman formellt framstår som aktiebolagets ledande organ, är dess reella betydelse för bolagets verksamhet omdiskuterad. I syfte att erhålla underlag för en bedömning av bolagsstämmans reella betydelse i de statliga bolagen har författaren i ett tidigare sammanhang genomgått ett antal protokoll från bolagsstämmor i helstatliga aktiebolag.[16]

Vad först beträffar de ordinarie bolagsstämmorna visade en genomgång av protokollen från dessa omfattande år 1953, att behandlingen av föredragningslistans "obligatoriska" punkter närmast hade haft en formell innebörd. I högre grad tillmättes därför punkten "övriga frågor" intresse. En med anledning härav utförd specialundersökning rörande denna punkt omfattande femårsperioden 1948—1953 visade, att ärende förekommit till behandling under punkten ifråga i åtminstone hälften av bolagen. Större delen av dessa frågor hade emellertid gällt ändringar i bolagsordningen samt ökning av aktiekapitalet. Vidare märktes frågor rörande de anställdas pensionsförhållanden, bildandet av pensionsstiftelse etc. Aktieägares rätt att å bolagsstämma erhålla upplysningar om bolagets verksamhet hade, såvitt framgick av bolagsstämmoprotokollen för år 1953, endast utnyttjats sparsamt.

Extra bolagsstämma hade under femårsperioden 1948—1953 anordnats i ungefär halva antalet av samma företag. Ärendena hade omfattat bl. a. val av styrelseledamöter och revisorer, ändring av bolagsordningen, ökning av aktiekapitalet, styrelsearvoden samt de anställdas pensionsförhållanden.

Ifrågavarande undersökningar tyder på, att bolagsstämman i de statliga bolagen knappast reellt framstår som en beslutande instans i väsentliga frågor för företagets verksamhet. Dessa beslut fattas av allt att döma i annat sammanhang, och i den mån de överhuvud taget behandlas på bolagsstämman, får ifrågavarande behandling i praktiken närmast karaktären av registrering. De nämnda undersökningarna avser visserligen endast de helstatliga bolagen. I de halvstatliga bolagen deltar förutom staten även enskilda aktieägare, och man kan ha anledning fråga sig, om erfarenheterna från de halvstatliga bolagen därför är annorlunda än de från helstatliga bolag. I väsentliga frågor torde dock aktieägarna före bolagsstämman ha samrått med varandra under hand. Det finns därför knappast anledning till förmodan, att de halvstatliga bolagens förhållanden skulle vara väsentligt annorlunda.

För en djupare bedömning av bolagsstämmans betydelse då det gäller stats-

[16] Statsägda bolag, s. 35 ff.

makternas ledning av de statliga bolagens verksamhet, torde ett närmare studium av de former varunder den arbetar vara av värde.

Aktieägare kan inställa sig på bolagsstämman antingen personligen eller genom ombud. Om aktieägaren är en juridisk person, såsom då staten uppträder som aktieägare, är givetvis det senare alternativet det enda möjliga. Enligt aktiebolagslagen får en aktieägare icke låta sig företrädas på bolagsstämman av mer än ett ombud. Rösträtten för statens aktier utövas därför i samtliga förekommande fall av endast en person.

Detta hindrar givetvis icke, att även andra personer är närvarande vid bolagstämmorna i de statliga bolagen, såsom styrelseledamöter och revisorer samt tjänstemän hos bolagen. I vissa helstatliga bolag samt de halvstatliga bolagen deltar därjämte de enskilda aktieägarna. I de statliga bolag där staten icke äger aktier utan det statliga inflytandet är ordnat på annat sätt, är staten i varje fall formellt inte representerad på bolagsstämman.

Av särskild betydelse är givetvis ombudet för statens aktier i detta sammanhang. Enligt en av författaren tidigare företagen undersökning avseende år 1953 utgjordes ombudet i de under departementen hörande helstatliga bolagen detta år av en statssekreterare, expeditionschef eller byråchef inom respektive departement. Tidigare har det dock även hänt, att ett statsråd uppträtt som ombud för statens aktier på bolagsstämma i ett statligt aktiebolag. Beträffande de helstatliga bolag, som hör under ett centralt ämbetsverk, har ombudet under ifrågavarande år oftast varit en byråchef hos vederbörande ämbetsverk.[17]

Fullmakterna för ombuden har under undersökningsåret endast innehållit ett formellt förordnande att föra talan och utöva rösträtt för staten såsom aktieägare i bolaget. Några instruktioner för ombudets handlande har fullmakterna sålunda icke innehållit.

Ombudet för statens aktier utses som regel beträffande de bolag, som hör direkt under ett departement, av Kungl. Maj:t eller efter Kungl. Maj:ts bemyndigande av departementschef, samt i fråga om övriga bolag av det ämbetsverk, varunder bolaget närmast hör. Vissa undantag finns dock. Vid bolagsstämma i de under vattenfallsstyrelsen hörande bolagen Motala ströms kraft AB, Bergeforsens kraft AB, AB Kattstrupeforsen samt AB Umeforsen utses sålunda statens ombud av chefen för kommunikationsdepartementet. Vidare bör framhållas att statens ombud i AB Vin- & spritcentralen utses av chefen för finansdepartementet, ehuru statens aktier i detta bolag som nämnts redovisas under folkpensioneringsfonden, vilken förvaltas av pensionsstyrelsen.

[17] Statsägda bolag, s. 31; beträffande de senare bolagen har verkschefen ofta ansetts vara förhindrad att motta uppdraget på grund av att han varit ledamot av bolagets styrelse.

I de helstatliga bolagen fattar ombudet för statens aktier i regel ensam alla beslut. Undantag utgör endast de helstatliga bolag, vari även enskilda aktieägare finns, vilkas rösträtt är reglerad genom speciella bestämmelser i bolagsordningarna. Beträffande de halvstatliga bolag, i vilka staten äger aktier fattas besluten av statens ombud jämte de enskilda aktieägarna. Sammanträdesformer och uppgifter i övrigt för bolagsstämman i de statliga bolagen avviker ej nämnvärt från vad som i allmänhet gäller för enskilda aktiebolag. Observeras bör dock den inskränkning i bolagsstämmans formella kompetens, som gäller för åtskilliga av de statliga bolagen på grund av speciella stadganden i dessa bolags bolagsordningar om att ändringar i desamma skall underställas Kungl. Maj:t för godkännande. Jämförbara härmed är de fall, då vissa styrelseledamöter och revisorer skall utses av Kungl. Maj:t i stället för av bolagsstämman, samt då bolagsordningarna innehåller gränser för vinstutdelningen.

Formerna för statens representation på bolagsstämman har, som framgått av det föregående, utsatts för viss kritik ur bl. a. konstitutionell synpunkt. Det finns därför anledning att närmare studera hur ombudet för statens aktier utses samt även undersöka i vad mån vederbörande meddelas muntliga direktiv för sitt uppdrag. I detta syfte har intervjuer ävensom genomgång av vissa handlingar företagits i de närmast berörda departementen samt järnvägsstyrelsen och vattenfallsstyrelsen.

Förfarandet inom departementen och departementschefens direktiv till ombudet

Den exakta tidpunkten, då bolagsstämma skall hållas i något av de under departementen hörande bolagen, torde som regel fastställas under hand av vederbörande departement i samråd med ifrågavarande bolags verkställande direktör och på initiativ av denne. Beträffande åtgärder, som därefter vidtas, är praxis varierande mellan finansdepartementet å ena sidan och handelsdepartementet jämte övriga departement å andra sidan.

Beträffande de under *finansdepartementet* hörande bolagen inkommer alltid formell kallelse till stämman. Kallelsen, som oftast är ställd till statsrådet, föredras i konselj, varvid Kungl. Maj:t i varje särskilt fall bemyndigar statsrådet och chefen för finansdepartementet att själv eller genom den han därtill i sitt ställe utser utöva rösträtt för statens aktier i ifrågavarande bolag. Såsom regel brukar någon annan än statsrådet utses att representera staten på bolagsstämman. I exceptionella undantagsfall har det dock hänt, att statsrådet själv gjort det.[18]

[18] Så t. ex i AB Svenska tobaksmonopolet år 1937, då statsrådet och chefen för finansdepartementet infann sig vid bolagsstämman.

Vanligen brukar dock statsrådet i stället infinna sig på bolagsmiddagen, som hålls samma dag som stämman, och därvid i förekommande fall uttala det allmännas tack till avgående styrelseledamöter etc.

Beträffande de under *handelsdepartementet* hörande bolagen utfärdas däremot inte alltid kallelse. De som utövat rösträtt för statens aktier har dock alltid ansett sig kunna förklara på bolagsstämman att stämman blivit behörigen utlyst, ehuru kallelse icke utfärdats i enlighet med bolagsordningarnas stadganden. Detta förhållande får ses i samband med att ordningen för ombudets formella förordnande är annorlunda i handelsdepartementet än beträffande finansdepartementet. I samband med ifrågavarande bolags bildande eller statens övertagande av aktierna i desamma har nämligen Kungl. Maj:t beträffande samtliga bolag uppdragit åt chefen för handelsdepartementet "att själv eller genom av honom förordnat ombud å bolagsstämma med aktieägarna i bolaget föra talan och utöva rösträtt för statens aktier". Detta uppdrag gäller generellt år från år och behöver heller icke förnyas, då ny departementschef utses. Ingen som helst formell instruktion för detta uppdrags fullgörande har i övrigt fastställts av Kungl. Maj:t.

Sett ur departementets synpunkt är sålunda skriftlig kallelse till bolagsstämman överflödig. Detta torde också vara orsaken till att sådan kallelse ofta icke förekommer. I de fall skriftlig kallelse inkommer är den ibland ställd till statsrådet personligen, ibland till departementschefen. Någon anledning att diarieföra kallelsen anses icke föreligga, då den inte kan föranleda något ärende. I de fall diarieföring skett brukar kallelsen läggas ad acta så snart bolagsstämman hållits.

Liksom i finansdepartementet brukar departementschefen icke själv bevista bolagsstämma utan han brukar i sin tur ge fullmakt härför till någon tjänsteman inom departementet, vanligtvis statssekreteraren eller expeditionschefen. I motsats till vad som gäller Kungl. Maj:ts uppdrag till chefen för handelsdepartementet är dessa fullmakter dock begränsade till att vid ett visst angivet tillfälle å ordinarie eller extra bolagsstämma utöva rösträtt för statens aktier.

Inom *jordbruks- och kommunikationsdepartementen* anknyter praxis för ombudets formella förordnande till vad som gäller för handelsdepartementet. Beträffande det under jordbruksdepartementet hörande Svenska lagerhus AB, som övertagit återstoden av det tidigare Svenska spannmålsbolagets rörelse, sedan en del av densamma avskilts till Svensk spannmålshandel, ekonomisk förening u. p. a., var dessutom åtminstone tidigare den av Kungl. Maj:t utfärdade stående fullmakten ställd till vederbörande statsråd personligen. Ett sådant förfarande måste uppenbarligen innebära att Kungl. Maj:t måste utfärda ny fullmakt varje gång departementet erhåller ny chef. Ifrågavarande fullmakt fanns intagen i regleringsbrevet till statskontoret angående ombildningen av Spann-

målsbolaget. Beträffande kommunikationsdepartementet bör erinras om att vad som sagts gäller inte endast för de direkt under departementet hörande bolagen (AB Aerotransport, AB Transitotrafik) utan även för de under vattenfallsstyrelsen hörande bolagen (Motala ströms kraft AB, Bergeforsens kraft AB, AB Kattstrupeforsen samt AB Umeforsen).

Uppdraget att representera staten på bolagsstämma brukar i jordbruksdepartementet överlämnas till statssekreteraren, expeditionschefen eller rättsavdelningschefen, beroende på vem som har tillfälle att åta sig detsamma. Vid den hittills (1957) enda stämma, som hållits i Svenska lagerhus AB, utövade statssekreteraren rösträtten för statens aktier. Inom kommunikationsdepartementet brukar ombudet vara en byråchef eller annan tjänsteman på departementets statssekreteraravdelning.

Beträffande departementschefens direktiv till ombudet kan först konstateras, att man inom samtliga departement bekräftar, att några skriftliga direktiv icke förekommer. Däremot meddelas muntliga sådana, vilka förutom beträffande besluten om godkännande av balansräkning, beviljande av ansvarsfrihet åt den avgående styrelsen etc. framför allt avser valet av styrelseledamöter och revisorer samt arvoden till dessa.

Inom *finansdepartementet* brukar ombudets direktiv och då särskilt valet av styrelseledamöter förberedande diskuteras vid vanlig veckoberedning med departementschefen. Ofta har styrelsens ordförande eller verkställande direktören under hand aviserat statssekreteraren om att val av ny styrelseledamot måste verkställas. Ibland har i samband därmed olika tänkbara kandidater diskuterats. På ungefär samma sätt och vid samma tillfälle förbereds Kungl. Maj:ts beslut i sådana fall då vissa styrelseledamöter skall utses direkt av Kungl. Maj:t och icke av bolagsstämman. Enstaka gånger kan ett utkast till vinst- och förlusträkning samt balansräkning ha diskuterats med någon styrelseledamot under hand före stämman, som sedan fastställer utan diskussion.

I *handelsdepartementet* upplyser man, att de frågor, som skall behandlas på bolagsstämman, ofta förberetts under hand inom departementet innan stämman äger rum. Valet av styrelseledamöter kan sålunda ha föregåtts av skriftväxlingar och samtal angående lämpliga kandidater. Ibland konfererar departementschefen med andra statsråd — främst finansministern — om lämpliga kandidater.

Såsom regel förbereds de frågor i vilka ombudet skall erhålla särskild instruktion rörande sitt handlande på bolagsstämman ytterst informellt inom departementet tillsammans med departementschefen. I vissa fall kan en stämmofråga ha behandlats vid en departementsberedning. Ombudets uppgift blir sedan endast att å bolagsstämman bekräfta den inställning, som man under den förberedande behandlingen kommit fram till inom departementet.

Beträffande *jordbruksdepartementet* brukar de muntliga instruktionerna i första hand gälla valet av styrelseledamöter och revisorer. Ofta har departementschefen, innan han lämnar instruktioner härom till ombudet, diskuterat olika namn vid allmän beredning eller lunchberedning. Några särskilda instruktioner rörande bolagsstämmans fastställande av balansräkning samt vinst- och förlusträkning har däremot i regel icke visat sig erforderliga. I fråga om Spannmålsbolaget och dess efterföljare Svenska lagerhus AB sammanhänger detta med att statens jordbruksnämnd löpande följer ifrågavarande bolags ekonomiska verksamhet.

Även i *kommunikationsdepartementet* brukar de muntliga direktiven vanligen avse personvals- och arvodesfrågor. I den mån sådana frågor uppkommer rörande de under de affärsdrivande verken hörande bolagen — såsom beträffande vattenfallsstyrelsens bolag — brukar vederbörande generaldirektör förbereda stämman genom diskussion med departementet rörande olika kandidater till styrelse- och revisorsuppdrag.

Vad nu sagts gäller för de vid alla bolagsstämmor förekommande ärendena. I enstaka fall förekommer emellertid även ärenden av mera speciell karaktär, såsom t. ex. frågor om ändringar i bolagsordningen. Sådana ändringar skall som nämnts i åtskilliga fall fastställas av Kungl. Maj:t, sedan bolagsstämman för sin del beslutat godkänna dem. Från handelsdepartementets sida framhåller man, att den behandling en sådan fråga undergår i departementet, då bolagsstämma skall hållas, av naturliga skäl blir vägledande även för Kungl. Maj:ts senare beslut i ärendet.

Ett annat dylikt exempel av speciell karaktär kan hämtas från finansdepartementets område. Sveriges centrala restaurang AB hade sålunda vid ett tillfälle skrivit till departementet och hemställt att få göra avsteg från bolagsordningens och avtalets med staten bestämmelser angående vinstens disposition. Ombudet fick instruktion att godkänna ifrågavarande avsteg från bestämmelserna, då berörda punkt på dagordningen skulle behandlas av bolagsstämman.

Vid något tillfälle har — framhåller man i jordbruksdepartementet — instruktioner för ombudet ej lämnats, ehuru sådana vid stämman sedermera av denne ansetts erforderliga. Ombudet har då först inhämtat departementschefens godkännande av bolagsstämmans beslut innan han justerat protokollet. Beträffande bolagsstämmans beslut i Svenska lagerhus AB om avsättning av en del av vinsten till en pensionsstiftelse inhämtade ombudet finans- och civildepartementens uppfattning, innan han justerade protokollet.

Det av vederbörande departementschef utsedda ombudet för statens aktier erhåller sålunda i regel muntliga direktiv för sitt handlande på bolagsstämman. Dessa direktiv avser generellt i första hand valet av styrelseledamöter och revisorer jämte arvoden till dessa. Det kan synas som övriga beslut på bolagsstäm-

man, såsom fastställande av balansräkning, beviljande av ansvarsfrihet åt styrelsen etc., icke betraktas som väsentliga utan mera som varande av formell natur. Den prövning som härvid förutsätts äga rum på bolagsstämman torde dock i stor utsträckning ha ägt rum under hand före stämman. Inom kommunikationsdepartementet framhåller man sålunda, att i den mån några anmärkningar förekommer från bolagets revisorers sida, dessa alltid under hand har underrättat departementet härom före stämman.

Förhållandena rörande de under vissa verk hörande bolagen

De centrala ämbetsverk under vilkas förvaltning statliga aktiebolag står är som nämnts järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen samt pensionsstyrelsen. Under det sistnämnda verket hör dock endast AB Kurortsverksamhet, som torde kunna förbigås i detta sammanhang.

Beträffande de bolag, som hör under *järnvägsstyrelsen* är förhållandena, då det gäller det formella förordnandet av ombudet i princip likartade med vad som gäller för finansdepartementets bolag. Kallelse till bolagsstämma inkommer sålunda i varje särskilt fall till styrelsen. I regel har tidpunkten för stämman dessförinnan fastställts av generaldirektören tillsammans med ifrågavarande bolags verkställande direktör.

Kallelsen föredras för generaldirektören, varvid denne bestämmer vem som skall utöva rösträtten för statens aktier vid bolagsstämman. I regel utses därtill en byråchef i järnvägsstyrelsen, som ej tillika är ledamot av bolagets styrelse. Det är närmast tillfälligheten som i övrigt avgör på vem av byråcheferna valet skall falla.

Fullmakten för ombudet underskrivs av generaldirektören och kontrasigneras av föredraganden. Inga skriftliga direktiv till ombudet lämnas därvid. Däremot lämnas muntliga direktiv, vilka vanligen avser valet av styrelseledamöter och revisorer jämte arvoden till dessa.

Styrelseledamöternas arvoden har som regel fastställts vid den första bolagsstämman efter statens förvärv av aktierna i bolaget. Härvid har man oftast haft en P. M. från kommunikationsdepartementet att gå efter. Någon höjning av arvodena för de styrelseledamöter, som tillika är statstjänstemän, har därefter inte inträtt förrän år 1957. Däremot har höjningar förekommit för övriga styrelseledamöter. Vid den nämnda höjningen av arvodena för jämväl den första gruppen ansåg man tillbörligt att först inhämta kommunikationsdepartementets godkännande.[19]

Beträffande de bolag, som hör under *vattenfallsstyrelsen* är ordningen i vissa

[19] Beträffande de år 1956 utgående arvodenas belopp hänvisas till statsägda bolag, s. 45.

avseenden annorlunda än den nyss beskrivna genom att statens ombud på bolagsstämman icke utses av verket utan av chefen för kommunikationsdepartementet. Denna ordning grundlades vid tillkomsten av Motala ströms kraft AB som statligt bolag. I den skrivelse varmed Kungl. Maj:t förklarade sig godkänna de av vattenfallsstyrelsen föreslagna riktlinjerna för bolagets förvaltning förklarades sålunda, att de av staten förvärvade aktierna under tiden för bolagets bestånd borde vara registrerade på Kungl. Maj:t och kronan och rösträtt för desamma utövas av statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet eller den han i sitt ställe förordnade. Utdelningen å aktierna, vilka lämpligen borde förvaras hos vattenfallsstyrelsen, skulle dock helt tillkomma styrelsen.[20]

För vart och ett av de tre under vattenfallsstyrelsens förvaltning stående halvstatliga bolagen (Bergeforsens kraft AB, AB Kattstrupeforsen och AB Umeforsen) gäller som nämnts särskilda med övriga delägare ingångna konsortialavtal. Vidare skall Kungl. Maj:t enligt bolagsordningarna direkt utse vissa styrelseledamöter i dessa bolag. Till följd härav är den ordning som gäller för statens representation på bolagsstämman i dessa bolag relativt egenartad, så till vida att statens ombud i viss mån är begränsad av ifrågavarande bestämmelser vid sitt handlande på bolagsstämman.

I samband med att Kungl. Maj:t någon av de första gångerna utsett de ifrågavarande ledamöterna och suppleanterna har bemyndigande givits chefen för kommunikationsdepartementet "att tills vidare själv eller genom av honom för varje tillfälle särskilt förordnat ombud å bolagsstämma med aktieägarna i nämnda bolag föra talan och utöva rösträtt för statens aktier".

Då bolagsstämma skall hållas i Motala ströms kraft AB utfärdas kallelse av sekreteraren i bolagets styrelse. Kallelse tillställs chefen för kommunikationsdepartementet. Denne förordnar genom fullmakt någon tjänsteman inom departementet att föra Kungl. Maj:ts och kronans talan på bolagsstämman. Sådan fullmakt har vid de senaste fem bolagsstämmorna innehafts av expeditionschefen (1952 och 1953), en byråchef (1954 och 1955) samt en förste kanslisekreterare (1956).

Aktieägarombudets funktion begränsas i regel till att han föreslår och utser styrelseledamöter och revisorer jämte suppleanter. Däremot torde han som regel vara för litet insatt i bolagets verksamhet för att kunna framföra några nya eller ändrade förslag beträffande skötseln av denna. Beträffande styrelse- och revisorsposterna har under hand samråd om personvalet i regel ägt rum mellan kommunikationsdepartementet och vattenfallsstyrelsen före bolagsstämman. I regel sker omval varför detta samråd endast syns kunna vara av någon betydelse i de relativt sällsynta fall då en uppstådd vakans skall fyllas.

[20] Kbr den 6 juni 1930 till vattenfallsstyrelsen.

Då bolagsstämma skall hållas i de halvstatliga bolag, som hör under vattenfallsstyrelsen utfärdas kallelse av respektive styrelses sekreterare. Kallelsen tillställs medkontrahenten, d. v. s. den enskilde delägaren, i respektive bolag samt statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet. I det senare fallet är den kombinerad med en anhållan, "att Herr Statsrådet ville själv eller genom befullmäktigat ombud vid stämman företräda Kronan tillhöriga aktier i bolaget". Chefen för kommunikationsdepartementet befullmäktigar "med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande" regelmässigt någon tjänsteman inom kommunikationsdepartementet att vid bolagsstämman "föra talan och utöva rösträtt för svenska statens aktier" i bolaget.

Ärenden angående styrelseledamöter i bolagen har före stämman behandlats vid plenum med vattenfallsstyrelsen. Föredragande är chefen för styrelsens juridiska byrå. Resulterande beslut avser dels skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan, att vissa föreslagna personer måtte utses till de befattningar inom bolagens styrelser, som det ankommer på Kungl. Maj:t att tillsätta, dels utseende av innehavare av de befattningar, som vattenfallsstyrelsen skall besätta, dels ock rekommendationer angående tillsättande av de befattningar, vars innehavare med iakttagande av konsortialavtalens bestämmelser om vardera partens representation skall väljas av bolagsstämmorna.

Förslaget till Kungl. Maj:t föregås av kontakt med respektive medkontrahent. I skrivelsen till Kungl. Maj:t framhålls sålunda att det skulle överensstämma med såväl vattenfallsstyrelsens som — efter vad vattenfallsstyrelsen inhämtat — vederbörande medkontrahents önskemål, om vissa namngivna personer förordnades till de aktuella befattningarna. Åtminstone då det är fråga om återbesättande av uppstådd vakans syns underhandskontakter med departementet föregå förslaget.

Vid bolagsstämmorna anmäles vilka personer Kungl. Maj:t utsett till styrelseordförande och suppleant för denne och vilka personer vattenfallsstyrelsen och dess medkontrahent i förekommande fall (AB Kattstrupeforsen) utsett som sina representanter i styrelsen samt förrättas i enlighet med bestämmelserna i bolagsordningar och konsortialavtal val av övriga styrelsemedlemmar. Härvid följs regelmässigt de förslag, som framförts av kontrahenterna. Vidare väljs revisorer och suppleanter samt beslutas om arvoden till styrelseledamöter och revisorer jämte suppleanter.

De enskilda aktieägarna i vissa av monopolbolagen och representantskapet i AB Aerotransport

Såsom tidigare antytts har en av de anmärkningar som framställts rörande bolagsstämmans funktion i ett statligt aktiebolag inneburit att den tenderat till

att bli en övervägande formell institution utan reell betydelse för bolagets verksamhet. De undersökningar för vilka nyss redogjorts bekräftar i stort sett dessa farhågor.

Ifrågavarande förhållande har bl. a. ansetts sammanhänga med, att staten på bolagsstämman representeras av endast en person. Det har därför framstått som önskvärt att pröva de möjligheter till en breddning av bolagsstämman, som kan företas utan hinder av aktiebolagslagen, vilken som nämnts formellt endast tillåter, att en aktieägare representeras av ett ombud. I syfte att åstadkomma en önskvärd breddning av bolagsstämman infördes som tidigare nämnts på grund av monopolkontrollutredningens förslag under slutet av 1920-talet ett system med enskilda aktieägare hos AB Svenska tobaksmonopolet och AB Vin- & spritcentralen. Detta system har sedermera även kommit att appliceras på Sveriges centrala restaurang AB. Som ett annat intressant experiment i detta syfte framstår det representantskap om 20 personer, som finns i AB Aerotransport med uppgift att råda ombudet för statens aktier. Av dessa personer utses tio av Kungl. Maj:t och fem av vardera riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige. De av Kungl. Maj:t utsedda är ofta valda på grund av särskild teknisk eller ekonomisk sakkunskap, medan de övriga utgörs av riksdagsledamöter. Representantskapet tillkom efter förslag av 1947 års luftfartsutredning och beslut av riksdagen år 1948.

Bakgrunden till anordningen med enskilda aktieägare i monopolbolagen

Frågan om de enskilda aktieägarnas ställning och funktion i AB Vin- & spritcentralen och AB Svenska tobaksmonopolet behandlades som nämnts av monopolkontrollutredningen.

Beträffande AB Vin- & spritcentralens aktieägareförhållanden anförde utredningen att denna fråga stått på dagordningen under bolagets hela verksamhetstid. Den dåvarande ordningen var enligt utredningen av provisorisk natur och saknade sådan organisatorisk fasthet, att den icke borde bibehållas under en ny oktrojperiod. Monopolkontrollutredningen utgick från att huvudsyftet med anordningen med enskilda aktieägare i bolaget var att bereda inflytande för enskilt initiativ och affärsduglighet. Detta kunde emellertid enligt utredningens mening ordnas på ett mera tillfredsställande sätt.[21]

Ur allmänna synpunkter borde enligt utredningens mening på dessa aktieägare uppställas de önskemål, att de hade ekonomisk styrka och var vana vid att bedöma ekonomiska angelägenheter, att de erbjöd trygghet i fråga om kon-

[21] SOU 1928:4 s. 101 ff.

tinuitet i verksamheten, samt att de i sin verksamhet kunde anses företräda humanitära och sociala synpunkter. De skulle vidare icke av vinstintresse ingå som aktieägare i bolaget och borde därför när som helst vara villiga att låta staten inlösa aktierna.[22]

Av de uppställda kraven följde, enligt utredningens mening, att kretsen, inom vilken man hade att söka ifrågavarande personer, blev relativt begränsad. Utredningen kom till den uppfattningen att hänvändelse i första hand borde göras till livförsäkringsbolagen att ingå som stamaktieägare i bolaget. Genom underhandlingar med representanter för sådana bolag hade utredningen utrönt ett positivt intresse härför.[22]

Den föreslagna ordningen skulle enligt utredningen genomföras på så sätt, att staten skulle inlösa alla stamaktier den 31 december 1928 och därpå överlåta dem på de nya innehavarna till parikurs. Rätten till utdelning skulle fastställas till fem procent och genom avtal med vederbörande stamaktieägare skulle staten tillförsäkras rätt att, då Kungl. Maj:t så påfordrade, inlösa aktierna. Stamaktieägare skulle vidare förbinda sig att icke överlåta aktie på annan än statsverket eller den Kungl. Maj:t godkände som innehavare. Aktierna skulle deponeras i riksbanken transporterade in blanco med förbud för banken att utlämna aktierna annat än med Kungl. Maj:ts medgivande.[23]

Beträffande de enskilda aktieägarna i AB Svenska tobaksmonopolet anförde monopolkontrollutredningen att dessa tillkommit för att i bolagets verksamhet skulle kunna utnyttjas enskildas initiativkraft och praktiska erfarenhet från näringslivets förhållanden. I detta syfte skulle de enskilda aktieägarna — preferensaktieägarna — tillsätta halva styrelsen och halva antalet revisorer.[24]

Ifrågavarande ordning borde enligt utredningens mening alltjämt bibehållas. Utredningen ansåg dock ej lämpligt att preferensaktierna skulle kunna förvärvas av företrädare för vilka enskilda intressen som helst, utan man borde träffa en sådan anordning, att de skulle överlåtas åt personer med särskilda kvalifikationer.[25]

Enligt monopolkontrollutredningens mening borde preferensaktieägarna vara så ekonomiskt oberoende att kontinuitet beträffande aktieinnehavet tryggades. De borde vidare ha en finansiell ställning, som garanterade att de fritt och självständigt kunde utöva sin funktion som aktieägare, samt besitta en sådan erfarenhet och personkännedom, att de ägde förutsättningar att från affärslivet tillföra bolagets styrelse och revision personer med initiativkraft och praktisk

[22] Ibid., s. 103.
[23] Ibid., s. 103 f.
[24] SOU 1928:27, s. 193.
[25] Ibid., s. 194 f.

duglighet. Slutligen borde preferensaktieägarna enligt utredningens mening vara villiga att åtnöja sig med relativt låg avkastning på det insatta kapitalet. Liksom beträffande AB Vin- & spritcentralen förordade utredningen att de svenska livförsäkringsbolagen inbjöds att inträda som enskilda aktieägare — d. v. s. i detta fall som preferensaktieägare — i bolaget. I fråga om förslagets vidare utformning och genomförande förordade utredningen samma grunder som beträffande AB Vin- & spritcentralens stamaktieägare.[26]

Av remissyttrandena över monopolkontrollutredningens betänkanden är särskilt de yttranden av intresse, som avgavs av styrelserna för de berörda bolagen.

Styrelsen för AB Vin- & spritcentralen, som starkt kritiserade utredningens förslag i ifrågavarande avseende, framhöll inledningsvis, att den existerande ordningen, vilken av monopolkontrollutredningen betecknats som ett provisorium, tillkommit år 1920. Därvid hade olika alternativ diskuterats, som kunde antas fylla det önskvärda syftet. Bland dessa alternativ märktes i första hand att stamaktierna skulle överlåtas på staten. Övriga alternativ var att aktierna skulle överlåtas på ett för ändamålet bildat aktiebolag, till en stiftelse eller till en grupp enskilda personer.[27]

De två första alternativen övergavs därför att de icke ansågs innebära några verkliga fördelar eller skulle kunna skapa svårigheter av praktisk art. De båda senare alternativen ansågs i sak vara lika fördelaktiga, men lösningen att överlåta aktierna på en grupp enskilda personer betraktades som enklare och gavs därför företräde.[28]

AB Vin- & spritcentralens styrelse hade vid avgivandet av sitt yttrande ånyo undersökt de lösningar som kunde tänkas och därvid stannat inför att den närmast till hands liggande utvägen var, att staten övertog stamaktierna. Styrelsen hyste emellertid betänkligheter mot att stamaktiekapitalet, som medförde rösövervikt på bolagsstämman, skulle övertas av staten, då den första förutsättningen för en rationell statlig affärsverksamhet enligt styrelsens mening ännu saknades, nämligen en genomförd boskillnad mellan statens politiska förvaltning och dess ekonomiska företagarverksamhet. Då även i övrigt de skäl som föranlett 1920 års organisation med tio särskilda stamaktieägare fortfarande syntes styrelsen giltiga och denna organisation även senare lämnats utan erinran av riksdagen, ansåg styrelsen att någon ändring icke borde vidtas.[29]

Det nya i monopolkontrollutredningens förslag hade enligt styrelsens mening i stort sett varit att innehavarna av stamaktierna i stället för att väljas bland

[26] Ibid., s. 195 f.
[27] Prop. nr 196/1930, Bil., s. 45.
[28] Ibid., s. 45.
[29] Ibid., s. 45 f.

enskilda personer skulle utses bland bolag, som bedrev livförsäkringsverksamhet. Styrelsen kritiserade punkt för punkt utredningens förslag i detta avseende och förordade ett bibehållande av den bestående ordningen.[30]

Även styrelsen för AB Svenska tobaksmonopolet ställde sig negativ till anordningen med livförsäkringsbolagen som enskilda aktieägare — i detta fall som preferensaktieägare — i bolaget. Styrelsen fann inte, att livförsäkringsbolagen med den verksamhet, som de utövade, ägde några särskilda förutsättningar för att på det sätt som föreslagits utöva aktieägarefunktioner i ett stort industriföretag, utan uttryckte i stället vissa sympatier för det system som tillämpats för stamaktierna i AB Vin- & spritcentralen.[31]

Vid den överarbetning av monopolkontrollutredningens betänkanden, som företogs av justitierådet Borgström, föreslog denne i fråga om AB Svenska tobaksmonopolet liksom utredningen att befintliga preferensaktier skulle inlösas och nya sådana intill ett belopp av 1 000 000 kronor utsläppas. Däremot ansåg han icke att ifrågavarande aktier skulle erbjudas till livförsäkringsbolagen i första hand utan att preferensaktieägarna i stället skulle utses av Kungl. Maj:t efter förslag av Stockholms handelskammare intill ett antal av minst 10 och högst 20.[32] Med hänvisning härtill förordade Borgström beträffande AB Vin- & spritcentralen att den bestående anordningen med stamaktierna i stort sett skulle bibehållas.[33]

Med hänvisning till de invändningar av växlande innebörd, som rests mot monopolkontrollutredningens förslag, förordade föredragande departementschefen i propositionen till 1930 års riksdag om AB Svenska tobaksmonopolet att teckningen av preferensaktierna skulle förbehållas ett begränsat antal — minst 20 och högst 40 — personer. Dessa skulle utses av Kungl. Maj:t med ledning av förslag av handelskamrarna i Stockholm, Göteborg och Malmö.[34] På liknande sätt föreslog han att stamaktiekapitalet i AB Vin- & spritcentralen skulle uppdelas på enskilda ägare, vilka skulle utses av Kungl. Maj:t efter förslag av handelskamrarna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt systembolagsföreningarnas förtroendenämnd.[35]

Förslag till avtal angående preferensaktiekapitalet respektive stamaktiekapitalet i de berörda bolagen fanns bifogade ifrågavarande propositioner.

I en motion väckt i anledning av de nämnda propositionerna yrkade leda-

[30] Ibid., s. 46 ff.
[31] Prop. nr 195/1930, Bil., s. 17 f.
[32] Prop. nr 195/1930, s. 25.
[33] Prop. nr 196/1930, s. 19 f.
[34] Prop. nr 195/1930, s. 34.
[35] Ibid., s. 25 f.

moten av andra kammaren Magnusson i Kalmar beträffande AB Svenska tobaksmonopolet bl. a., att förutom handelskamrarna i Stockholm, Göteborg och Malmö även kommerskollegium, Sveriges industriförbund, Kooperativa förbundet och Sveriges tobaksindustriarbetareförbund skulle få rätt att föreslå lämpliga personer till preferensaktieägare. Med hänvisning till nyssnämnda motion yrkade han även i en särskild motion rörande AB Vin- & spritcentralen, att den gällande ordningen beträffande stamaktiekapitalet i detta bolag tills vidare skulle äga bestånd.[36]

Bevillningsutskottet förordade i sitt betänkande om AB Svenska tobaksmonopolet att det nedsatta preferensaktiekapitalet förbehölls särskilda av Kungl. Maj:t såsom aktieägare godkända personer. Utskottet ansåg sålunda icke lämpligt att livförsäkringsaktiebolagen inträdde som aktieägare. Däremot fann utskottet det icke erforderligt att i förväg binda förslagsrätten till vissa institutioner och sammanslutningar, utan Kungl. Maj:t borde vara oförhindrad av särskilda direktiv rörande inhämtande av förslag, då det gällde att utse lämpliga preferensaktieägare.[37] Av motsvarande innebörd var utskottets ställningstagande rörande AB Vin- & spritcentralen.[38] Riksdagen anslöt sig till vad utskottet föreslagit.[39]

Kungl. Maj:t inhämtade härefter förslag rörande lämpliga preferensaktieägare i AB Svenska tobaksmonopolet från Handelskammarmötets kommitté, Sveriges industriförbund, Kooperativa förbundet samt Landsorganisationen, varefter 40 personer erhöll inbjudan att teckna de nya preferensaktierna. Ifrågavarande tillvägagångssätt har i stort sett varit vägledande, då man utsett nya aktieägare vid uppkomna vakanser. Man söker därvid hålla sig till samma grupp som den tidigare aktieägaren tillhört. En nackdel med detta system är givetvis att senare framväxta stora organisationer av motsvarande karaktär som de nyss nämnda — såsom t. ex. Tjänstemännens centralorganisation — ej finns representerade.[40]

Beträffande AB Vin- & spritcentralen har förfarandet vid utseendet av de enskilda aktieägarna varit enklare. Man synes sålunda i detta fall — åtminstone formellt — icke ha tillfrågat några bestämda organisationer. Flertalet av de enskilda aktieägarna i detta bolag utgörs av politiskt verksamma personer. De

[36] Mot. AK nr 505/1930 (angående AB Svenska tobaksmonopolet).
Mot. AK nr 506/1930 (angående AB Vin- & spritcentralen).

[37] Bevillingsutsk. bet. nr 20/1930, s. 22.

[38] Bevillingsutsk. bet. nr 21/1930, s. 26.

[39] Rskr nr 258 och 259/1930.

[40] Statsägda bolag, s. 28. Enligt vad man upplyser om inom finansdepartementet, har för övrigt TCO framställt önskemål om att erhålla representation.

olika politiska riktningarna syns vara någorlunda representerade i proportion till sin röststyrka. I huvudsak samma gäller för Sveriges centrala restaurang AB, vari ett likartat system infördes i samband med bolagets bildande.[41]

Tillkomsten av representantskapet i AB Aerotransport

Huvudförslaget i det betänkande, som 1947 års luftfartsutredning i slutet av år 1947 avlämnade rörande den svenska reguljära luftfartens organisation och finansiering innebar en sammanslagning av det tidigare helstatliga AB Aerotransport med det privatägda Svensk interkontinental lufttrafik AB till ett enda bolag, vari staten skulle äga hälften av aktiekapitalet. I samband härmed aktualiserades frågan hur rösträtten för de av staten ägda aktierna skulle utövas.

Luftfartsutredningen framhöll bl. a., att delvis nya former för utformningen av den statliga representationen måste sökas för att ett bolag för drivande av reguljär luftfart skulle erhålla den friare och snabbare beslutanderätt, som särskilt under pågående utveckling av den civila luftfarten var nödvändig för ett framgångsrikt deltagande i den internationella konkurrensen.

Såvitt gäller utövandet av beslutanderätten å bolagsstämman för statens aktieinnehav i det nya bolaget föreslog utredningen, att densamma skulle fördelas å 20 enskilda personer, usedda av Kungl. Maj:t. Av dessa borde tio anses företräda riksdagens intresse av att kunna följa verksamheten. Då utseendet direkt genom riksdagen av dessa representanter icke ansågs låta sig göra, förordade utredningen att åt lämpligt riksdagens organ uppdroges att avgiva förslag å lämpliga personer. Förslagsvis kunde därvid fem aktieinnehavare utses på förslag av riksgäldsfullmäktige och fem på förslag av riksbanksfullmäktige.[42]

Beträffande sättet för de 20 representanternas utövande av inflytande på bolagsstämman konstaterade utredningen att det på grund av innehållet i aktiebolagslagen formellt icke syntes möjligt att till lika andelar fördela rösträtten för statens aktieinnehav till 20 personer. Det avsedda syftet skulle dock kunna vinnas genom att envar av representanterna medgavs tillstånd att inneha en aktie, varvid genom fullmakt kunde åt en av dem uppdras att — på grundval av föregående samråd med de övriga — utöva rösträtten för huvudmassan av statens aktier. Till innehavare av ifrågavarande aktier borde utses personer som kunde förutsättas bl. a. äga möjlighet att kontinuerligt följa företagets utveckling.[43]

Av remissinstanserna fann statskontoret, att utredningens förslag angående re-

[41] Ibid., s. 29 f.
[42] Prop. nr 176/1948, s. 13.
[43] Ibid., s. 13 f.

presentantskapet knappast var någon odelat praktisk lösning av frågan om regeringens och riksdagens önskvärda insyn i företagets verksamhet. Denna borde kunna ernås på både enklare och effektivare sätt. Statens rösträtt vid bolagsstämman borde utan olägenhet kunna utövas av ett enda av Kungl. Maj:t därtill befullmäktigat ombud.[44]

I den av utredningen föranledda propositionen till 1948 års riksdag fann föredragande departementschefen med hänsyn till de föreliggande omständigheterna icke någon anledning till erinran mot att den statliga representationen på bolagsstämman utformades så som utredningen föreslagit. En sådan anordning hade emellertid icke prövats tidigare i företag, vari staten var delägare, och departementschefen ansåg därför tänkbart, att jämkningar i utformningen framdeles kunde visa sig påkallade, vilket i så fall fick upptas senare till prövning.[45] Några erinringar mot den föreslagna anordningen gjordes icke av statsutskottet och ej heller vid riksdagens beslut i ärendet.[46]

Representantskapet kom till stånd genom beslut av Kungl. Maj:t den 21 januari 1949, och det höll sitt första sammanträde den 4 februari samma år. En förändring beträffande den ursprungligen föreslagna anordningen gjordes så till vida, att några aktier icke överläts på dess medlemmar.

Vid representantskapets första sammanträde höll dåvarande förste kanslisekreteraren i kommunikationsdepartementet numera överdirektören *A. H. Winberg* ett anförande, vari han utvecklade vissa principiella synpunkter på representantskapets uppgifter m. m. Anförandet var enligt protokollet av i huvudsak följande innehåll.

Genom att beslutet om representantskapets inrättande fattats av Kungl. Maj:t, var detta att betrakta som ett statligt organ. Dess uppgift var bestämd genom Kungl. Maj:ts bemyndigande åt kommunikationsministern, att själv eller genom den han i sitt ställe förordnade "efter föregående samråd med representantskapet" föra talan och utöva rösträtt för statens aktier i det nya bolaget. Samrådet gällde således sådana frågor som behandlades på bolagsstämmorna. Dessa var dels sådana som avsåg ordningen för bolagsstämmornas hållande, val av ordförande, justeringsmän o. s. v., dels sådana som rörde aktieägarnas ekonomiska intressen. Endast de senare var av intresse för representantskapet. Hithörande frågor var främst:

1. Fastställande av balansräkning.
2. Beviljande av ansvarsfrihet för styrelsen och verkställande direktören.

[44] Ibid., s. 17.
[45] Ibid., s. 21.
[46] Statsutsk.utl. nr 94/1948; Rskr nr 188/1948.

3. Beslut i anledning av bolagets vinst eller förlust.
4. Arvoden åt styrelse och revisorer.
5. Val av styrelse och revisorer.
6. Övriga frågor, vilka i behörig ordning hänskjutits till stämman, t. ex. ändring av bolagets konstitution (bolagsordning) eller kapital.

Winberg framhöll vidare, att det av Kungl. Maj:ts beslut framgick, att representantskapet var ett rådgivande och icke ett beslutande organ. Verkan av samrådet blev enligt uppfattningen inom kommunikationsdepartementet en viss faktisk inverkan på ombudets handlande, så att detta i större eller mindre grad bands av ett uttalande från representantskapet. Beträffande frågan i vilken grad detta kom att ske, borde man dock försöka att successivt vinna erfarenheter och så småningom skapa fastare former.

Frågan om den rättsliga verkan av representantskapets uttalanden berörde emellertid också djupa statsrättsliga problem. Det var dock klart att statsrådet inte befriades från sitt konstitutionella ansvar genom att ta råd av en krets personer, som representerade särskild sakkunskap; kretsen må sedan vara obestämd, såsom fallet väl oftast var när det gällde exempelvis val av styrelseledamöter i de statliga bolagen, eller mera bestämd som i fråga om representantskapet.

Statsrättsliga betänkligheter uppstod enligt Winberg, om beslutanderätten rättsligt flyttades till en formellt oansvarig personkrets. En risk därmed var också att den verkställande makten kunde få minskat intresse av att själv följa verksamheten och vidta sina mått och steg.

Ur riksdagens synpunkt var spörsmålet också ganska komplicerat. Ett statligt organ där det fanns t. ex. tio riksdagsmän, vilka blott skulle representera riksdagens intresse av att följa verksamheten, föranledde inga större problem. Att genom en särskild statlig representation möjliggöra en friare och snabbare beslutanderätt för bolaget på så sätt att representationen gavs rätt att besluta på riksdagens vägnar var däremot omöjligt. En begränsning av riksdagsrepresentanternas beslutanderätt till sådana frågor som eljest normalt tillhörde regeringsmakten förde tanken till frihetstidens statsskick med dess utskott och regerande riksdag.

Principiellt sett var det sålunda många och svåra problem, som aktualiserades. Representantskapet skulle emellertid enligt Kungl. Maj:ts beslut finnas "intill dess annorlunda förordnats". Det var alltså ett provisorium och det låg i representantskapets egen hand att försöka finna sin form genom en praxis som så småningom blev allt fastare.

Det var dock inte bara svårigheter utan Winberg ansåg att saken även hade positiva sidor. En stor uppgift var att finna nya och bättre former för den

statliga verksamheten än vad som förefanns inom ämbetsverken, affärsverken och de statliga bolagen. Vidare hade sagts att ägarintresset i de statliga bolagen borde representeras på ett annat och bättre sätt än det förekommande.

Det var praktiskt taget omöjligt att från början finna en riktig konstruktion av representantskapet. Däremot ansåg Winberg att det var värdefullt att göra praktiska försök, och som ett sådant fick representantskapet tills vidare uppfattas.

Vid det första sammanträdet beslöts vidare en del uttalanden angående representantskapets verksamhet och formerna härför, nämligen

dels att ledamöterna borde få större möjligheter att följa bolagets verksamhet än enbart i samband med en bolagsstämma. Det borde ankomma på ordföranden att, då frågor av större vikt uppkomme, sammankalla representantskapet, dock att sammanträde alltid skulle hållas, därest detta påfordrades av minst fyra ledamöter,

dels att vid sammanträdena varje ledamot skulle äga en röst samt att vid lika röstetal den mening skulle gälla som ordföranden biträdde,

dels att frågan om styrelseledamot i ABA kunde vara ledamot av representantskapet och om sådan ledamot i förekommande fall skulle ha rösträtt borde bli föremål för ytterligare övervägande,

dels att ledamöterna borde äga rätt att närvara vid bolagsstämmorna och att om de enskilda aktieägarna skulle motsätta sig detta, det borde övervägas att ledamöterna skulle erhålla rätt att inneha envar en aktie i bolaget.

Från förhandlingarna vid det första sammanträdet kan vidare nämnas, att representantskapet, sedan Winberg redogjort för bildandet av det nya ABA, beslöt vissa uttalanden angående förslagen beträffande bolagsordning och aktiekapital, vilka uttalanden i huvudsak innebar ett accepterande av förslagen.

Vidare beslöt representantskapet förorda att arvoden skulle utgå till styrelse och revisorer ävensom ange vissa riktlinjer för arvodenas storlek.

Efter förslag av ordföranden förordades vissa personer att bli valda till ordförande, styrelseledamöter och revisorer i bolaget. Beträffande styrelseledamöterna förekom viss votering. I samband med avgivandet av förslag angående styrelseledamöter anförde ordföranden enligt protokollet, att "eftersom den ekonomiska sakkunskapen funnes så rikligt företrädd på den privata sidan vore det ej erforderligt att man på den statliga sidan hade många personer med stora meriter på detta område, ehuru det givetvis icke vore något minus. Man kunde förmoda, att båda parterna i det nya bolaget skulle bli eniga om de flesta väsentliga frågor. Meningsskiljaktigheter kunde dock tänkas uppkomma exempelvis i frågor om avskrivningar, finansieringar, subventioner o. dyl. Det vore därför av största betydelse, att statens representanter vore säkra representanter för statsintresset. Förslag hade framkommit, att järnvägsstyrelsen och postver-

ket skulle vara medrepresenterade. Man borde emellertid undvika att på detta sätt sammansätta styrelsen med representanter för vissa institutioner. Det vore visserligen viktigt första tiden, att intim kontakt hölles med departementet men eljest bleve det med representanter för den ena eller andra institutionen lätt slentrian, vilket kunde inverka skadligt vid personskiften etc."

Vid första sammanträdet beslöts även, att protokoll skulle föras vid representantskapets sammanträden. Till sekreterare utsågs en kanslisekreterare i kommunikationsdepartementet. Frågan, om representantskapets handlingar var offentliga, var svår att besvara, framhöll ordföranden. Protokollen borde dock inte hållas tillgängliga för pressen. Efter varje sammanträde borde man emellertid lämna vissa meddelanden om vad som förekommit.

Vid ett senare sammanträde, den 8 december 1949, antog representantskapet en särskild arbetsordning för sin verksamhet. Förslaget till densamma hade utarbetats inom kommunikationsdepartementet. Lydelsen framgår av följande återgivning in extenso.

1 §

Representantskapet skall sammanträda i god tid före varje ordinarie eller extra bolagsstämma i ABA. Därutöver hålles sammanträde med representantskapet så ofta föreliggande ärenden det påkallar.

Sammanträde skall alltid hållas, om minst fyra ledamöter göra skriftlig framställning därom hos ordföranden.

Representantskapet äger förordna, att två bland de av A-aktieägarna utsedda ledamöterna av ABA:s styrelse samt de av A-aktieägarna utsedda revisorerna skola närvara vid representantskapets sammanträden, varvid dessa skola äga yttrande- och förslagsrätt men ej rösträtt.

2 §

Det åligger ordföranden att senast en vecka före sammanträde med representantskapet utfärda skriftlig kallelse till sammanträdet, dock må, då trängande skäl därtill föranleda, kallelse kunna utfärdas inom kortare tid än en vecka före sammanträdet.

Vid representantskapets sammanträden skola förekomma de ärenden, som angivits i kallelsen till sammanträdet eller i övrigt av ordföranden eller ledamot av representantskapet föreslås skola upptagas.

3 §

Representantskapet är beslutmässigt, då kallelse utgått till samtliga ledamöter och fler än tio ledamöter äro närvarande. Beslut fattas genom omröstning bland

de närvarande ledamöterna. För giltighet av beslut erfordras, att flertalet bland de i röstningen deltagande äro om beslutet ense. Vid lika röstetal skiljer ordförandens utslagsröst.

Ledamot av representantskapet må ej deltaga i omröstning angående frågor, som röra hans person.

Ledamot av representantskapet, som tillika är ledamot av styrelsen i ABA, må icke vid sammanträde med representantskapet deltaga i omröstning angående frågor om ansvarsfrihet för styrelsen eller val av revisor.

4 §

Vid representantskapets sammanträden skall föras protokoll.

Protokollet skall efter varje sammanträde justeras av, förutom ordföranden, två justeringsmän.

5 §

Representantskapet antager sekreterare.

6 §

Representantskapets ledamöter äga icke yppa något om vad som under sammanträden kommit till deras kännedom, såvida ej representantskapet i varje särskilt fall lämnar medgivande därtill.

Erfarenheterna av representantskapets verksamhet

Representantskapet sammanträdde under år 1949 fyra gånger samt under år 1950 tre gånger. Under de följande åren har i stort sett endast ett sammanträde per år hållits. Undantag utgör endast åren 1955 och 1957, då två sammanträden hölls. Sammanlagt har representantskapet t. o. m. år 1957 hållit 16 sammanträden, vilket i medeltal blir knappt 2 sammanträden per år.

Området för representantskapets verksamhet kan i stort sett med ledning av protokollen indelas på följande sätt:

1. Ställningstaganden beträffande frågor vid ABA:s bolagsstämmor, vilka föranlett uttalanden från representantskapets sida.
2. Föredragningar angående ABA.
3. Föredragningar angående SAS.
4. Övriga frågor.

Till den första gruppen hör tillstyrkan om fastställande av balansräkning och beviljande av ansvarsfrihet, förord angående arvoden åt styrelse och revisorer, förord angående val av styrelseledamöter, revisorer och suppleanter, förord angående val av styrelseordförande samt förord angående redovisad vinst eller förlust. Till grund för behandlingen av ifrågavarande ämnen har, utom vid första sammanträdet, legat föredragningslista för förestående bolagsstämma. Föredragningslistorna har i förväg tillställts ledamöterna och även bifogats protokollen.

Beträffande storleken av arvodena till ledamöter och suppleanter i styrelsen och ledamöter i arbetsutskottet förordades vid första sammanträdet, att de måtte bestämmas i enlighet med rådande praxis i statliga aktiebolag av motsvarande storleksordning, dock att arvodena inte måtte tilltas i överkant utan hållas på en rimlig nivå. Arvoden till revisorer finge bli beroende av vad en akutoriserad revisor begärde. Vid sammanträdet den 24 februari 1949 meddelade ordföranden, att överenskommelse med de enskilda aktieägarna träffats angående arvodena. Representantskapet hade intet att erinra. I fortsättningen fastställdes arvodena till oförändrade belopp.

Vid sammanträde den 19 april 1951 förordades dock att arvoden ej vidare skulle utgå till styrelseledamöterna, enär dessa uppbar arvoden såsom styrelseledamöter i SAS. Styrelsesuppleant i ABA skulle erhålla visst, i jämförelse med tidigare, något höjt arvode. Revisorer och revisorssuppleanter skulle uppbära skäligt arvode i förhållande till av dem utfört arbete. Därefter har arvodena förordats utgå efter oförändrade grunder.

Vid beslut om förord beträffande val av vissa av styrelseledamöterna förekom vid första sammanträdet såsom tidigare framhållits i viss utsträckning votering. I fortsättningen har representantskapet förordat omval dock med förord för ersättare på uppkomna vakanser. Votering syns därvid ej ha förekommit.

Föredragningarna angående ABA har rört bolagets verksamhet under året, bokslutet eller andra, främst ekonomiska frågor. Föredragningarna angående SAS har omfattat det nordiska samarbetet, SAS' organisation, verksamheten under året, bokslutet och andra, främst ekonomiska frågor. Under övriga frågor har behandlats det schweiziska flygbolaget Swissairs ekonomiska förhållanden, pågående förhandlingar angående det svensk-isländska luftfartsavtalet samt Stockholms flygplatsfråga.

I de fall föredragningarna angående bolagens verksamhet och bokslut grundats på respektive årsredogörelser har dessa tillställts ledamöterna och bifogats protokollen. De betänkanden, vars innehåll föredragits i representantskapet, har även bifogats protokollen.

Det ställer sig givetvis svårt att på grundval av det föreliggande materialet komma till någon bestämd uppfattning rörande representantskapets betydelse.

Ett par reflexioner torde emellertid kunna göras. För det första är den verksamhet, som ifrågavarande bolag bedriver mycket speciellt organiserad, genom att den egentliga rörelsen överlåtits på det internordiska konsortiet Scandinavian Airlines System (SAS), i vars ledning även de danska och norska flygbolagen är representerade. Vidare är representantskapet till sin funktion ett icke beslutande organ och torde som sådant vara utsatt för risken att bli satt i efterhand, då för bolagets verksamhet viktiga frågor skall avgöras. Det förefaller därför som om representantskapets största betydelse var den möjlighet till insyn, vilken riksdagen genom detsamma erhåller.

Valet av styrelseledamöter

Styrelsen i ett aktiebolag utses normalt på bolagsstämman. Med stöd av särskild lag eller författning eller med tillstånd av Kungl. Maj:t kan dock bestämmelse intas i bolagsordningen, om att en eller flera av styrelsens ledamöter — dock icke alla — skall utses på annat sätt. På grund av dylika stadganden skall några styrelseledamöter i vissa av de statliga bolagen utses av Kungl. Maj:t i stället för av bolagsstämman.

Vad först beträffar de helstatliga bolagen finns som tidigare antytts dylika stadganden i de bolag, vari en mindre del av aktiekapitalet av speciella skäl och enligt särskilda grunder upplåtits åt enskilda. De bolag som åsyftas är AB Svenska tobaksmonopolet, AB Vin- & spritcentralen samt Sveriges centrala restaurang AB. Därjämte finns motsvarande bestämmelser i de helt statsägda Nya system AB och AB Trafikrestauranger. Jämförbart härmed är även AB Kurortsverksamhet, vari fullmäktige för folkpensioneringsfonden äger utse vissa styrelseledamöter.[47]

Då det gäller de halvstatliga bolagen bör uppmärksammas, att stadganden av ifrågavarande slag ingår som ett led i det system, varigenom balansen mellan staten och de enskilda aktieägarna åstadkommits. Härför har tidigare redogjorts.

Ur praktiska synpunkter torde man få anse, att dylika bestämmelser endast kan tillmätas någon betydelse, då enskilda aktieägare förutom staten utövar inflytande på ett bolags förvaltning. Däremot måste man — oavsett om några enskilda aktieägare finns eller ej — tillmäta dem betydelse ur konstitutionell synpunkt. Utses styrelseledamöter av Kungl. Maj:t direkt i stället för av bolagsstämman föranleder nämligen ärendet protokollsanteckning i statsrådet, vilket innebär att åtgärden kan bli föremål för konstitutionsutskottets granskning.

[47] Statsägda bolag, s. 40.

I det följande behandlas principerna för valet av styrelseledamöter i de statliga bolagen närmare. Därvid bör framhållas att det givetvis kan vara ett syfte för det organ, som har möjlighet att utöva inflytande härpå, att beakta även andra intressen än vederbörande organs egna, såsom riksdagens eller lokala landsdelars intressen etc. Någon anledning att i den följande redogörelsen göra åtskillnad mellan de styrelseledamöter, som utses på bolagsstämma och de som utses på annat sätt syns icke föreligga.

Departementens val av styrelseledamöter

Såsom författaren tidigare visat rekryteras styrelseledamöterna i de helstatliga bolag, som hör direkt under departementen i första hand inom kategorierna politiskt och fackligt verksamma personer samt huvudsakligen inom näringslivet verksamma personer, vanligen representerande viss sakkunskap av exempelvis teknisk eller ekonomisk karaktär. Detta utesluter dock inte att 25 procent av styrelseledamöterna i dessa bolag rekryteras bland i statsförvaltningen verksamma ämbets- och tjänstemän.[48]

En genomgång av gällande registreringsbevis visar, att åtminstone någon departementstjänsteman, eller person som tidigare innehaft sådan befattning, finns registrerad som styrelseledamot eller suppleant i det övervägande flertalet av de helstatliga bolag, som hör direkt under departementen. Undantag i detta avseende utgör endast några bolag tillhörande handelsdepartementet. I några av de bolag, där dylik departemental representation finns, uppgår ifrågavarande ledamöters eller suppleanters antal till två eller flera. En motsvarande tendens kan iakttas beträffande de under departementen hörande halvstatliga bolagen. Det totala antalet sådana representanter i de departementala hel- och halvstatliga bolagens styrelser fördelar sig någorlunda jämnt på de båda grupperna departementstjänstemän och personer som tidigare innehaft sådan befattning.

Även om en viss tendens till departemental representation i bolagens styrelser sålunda kan skönjas, är denna emellertid alltför ny för att kunna läggas till grund för ett påstående, att inflytande systematiskt utövas gentemot bolagen på denna väg. Betydelsefullare i detta avseende — oavsett den ordinarie sysselsättningen — är sannolikt de styrelseledamöter, som i vissa bolag utses direkt av Kungl. Maj:t och som i vissa fall utövar sin verksamhet i enlighet med särskilda av Kungl. Maj:t utfärdade instruktioner. Det bör även framhållas att departemental representation av nyss nämnt slag även finns i några av de hel- och halvstatliga bolag, som hör under centrala ämbetsverk.

[48] Ibid., s. 42 f.

Vissa begränsningar i valfriheten finns emellertid. Statsråden anses sålunda numera förhindrade att utöva uppdrag som ledamöter i de statliga bolagens styrelser. Frågan härom aktualiserades i ett konkret fall år 1935 av konstitutionsutskottet genom en anmärkning som utskottet då framställde mot statsrådet Levinson samt föredragande departementschefen, statsrådet Wigforss.

Statsrådet Levinson hade innan det han blev ledamot av statsrådet år 1932 av Kungl. Maj:t utsetts till ledamot av styrelsen för AB Svenska tobaksmonopolet för tiden t. o. m. ordinarie bolagsstämman år 1934. Sistnämnda år erhöll han på föredragning av chefen för finansdepartementet, statsrådet Wigforss, förnyat förordnande på ytterligare två år varjämte han även utsågs att vara vice ordförande i bolagets styrelse. Levinson hade efter utnämningen till statsråd fortsatt att utöva ledamotskapet av tobaksmonopolets styrelse. Under år 1934 hade han sålunda deltagit i styrelsens samtliga sammanträden samt dessutom tjänstgjort som ersättare för ledamot av bolagets direktörsråd.[49]

Konstitutionsutskottet, som uppmärksammats på det angivna förhållandet genom att Levinson vid flera tillfällen anmält jäv vid statsrådets behandling av ärenden rörande AB Svenska tobaksmonopolet, erinrade om att ledamot av statsrådet enligt § 34 regeringsformen icke fick utöva eller uppbära några inkomster av annat ämbete. Utskottet hade redan år 1931 med hänvisning till de principer, som lett till utformningen av detta grundlagsstadgande, anmärkt på att en person, som då var ledamot av statsrådet, efter sin utnämning till sistnämnda befattning fortsatt att utöva ledamotskap av styrelsen för Svenska bostadskreditkassan. Det nu aktuella fallet var enligt utskottets mening jämförbart härmed.[50]

Konstitutionsutskottet framhöll, att en av Kungl. Maj:t förordnad ledamot av AB Svenska tobaksmonopolets styrelse hade till uppgift att tillvarata statens intressen, för vilket vederbörande blev ansvarig gentemot den statliga uppdragsgivaren. Styrelsens ledamöter hade emellertid även till uppgift att bevaka bolagets intressen, vilket kunde tänkas leda till meningsskiljaktigheter mellan staten och bolaget. En ledamot av statsrådet, som samtidigt innehade och utövade befattning som ledamot av tobaksmonopolets styrelse försatte sig enligt utskottets mening i den belägenheten, att han antingen under statsrådsansvar nödgades bedöma åtgärder i vars handläggning han tidigare deltagit i egenskap av styrelseledamot eller också måste anmäla jäv vid statsrådets behandling av sådana ärenden. Utskottet fann båda alternativen betänkliga och uttalade, att statsrådet Levinson efter det han utnämnts till statsråd bort förklara att

[49] KU mem. nr 12/1935, s. 37.
[50] Ibid., s. 37.

han under den tid han utövade detta ämbete var förhindrad att delta i bolagsstyrelsens verksamhet.[51]

Gentemot föredraganden, chefen för finansdepartementet, statsrådet Wigforss, anförde utskottet att denne bort förvissa sig om att Levinson efter tillträdandet av statsrådsämbetet icke fortsatt att delta i bolagsstyrelsens arbete och icke heller i fortsättningen hade för avsikt att göra detta så länge han innehade statsrådsämbete. Statsrådet Wigforss hade underlåtit detta och dessutom tillstyrkt att Levinson förordnades som vice ordförande i bolagets styrelse. Kungl. Maj:ts beslut måste därför enligt utskottets mening anses vila på den förutsättningen att Levinson utövade ledamotskapet i styrelsen för AB Svenska tobaksmonopolet även under den tid han innehade statsrådsämbete.[52]

Med anledning härav framställde utskottet anmärkning dels mot statsrådet Levinson samt dels mot föredragande departementschefen, statsrådet Wigforss.[53] Båda kamrarna beslöt efter viss debatt lägga punkten till handlingarna.[54]

Även i ett annat fall har konstitutionsutskottet framställt en anmärkning rörande Kungl. Maj:ts val av styrelseledamöter i de statliga bolagen, vilken innebär en begränsning av valfriheten, ehuru i ett annat avseende än det nyss berörda. Detta gällde bankinspektören von Krusenstjernas förordnande att vara ordförande i AB Kreditkassans styrelse, vilket utskottet anmärkte på år 1927.

Kungl. Maj:t, som ägde utse ordföranden i styrelsen för AB Kreditkassan av år 1922, hade år 1926 till denna befattning utsett ledamoten av riksdagens andra kammare, advokaten J. F. Löfgren. Sedan Löfgren senare samma år utsetts till statsråd, förordnade Kungl. Maj:t på hemställan av chefen för finansdepartementet, statsminister Ekman, bankinspektören I.G.F. von Krusenstjerna till befattningen som ordförande i Kreditkassans styrelse.[55]

Konstitutionsutskottet fann detta beslut, som innebar att befattningarna som chef för bank- och fondinspektionen och ordförande i Kreditkassans styrelse förenats hos samma person, märkligt. Utskottet erinrade bl. a. om att det, för att bankinspektionen skulle kunna fullgöra sitt uppdrag, var nödvändigt att den intog en oberoende ställning i förhållande till bankbolagen. I lagen om bankrörelse stadgades sålunda, att ledamot av bankinspektionen ej fick vara ledamot av styrelsen eller anställd hos bankbolag, över vilket inspektionen hade att utöva tillsyn. I första rummet var bankinspektören ansvarig för bank- och

[51] Ibid., s. 37 f.
[52] Ibid., s. 38.
[53] Ibid., s. 38 (inga reservationer).
[54] FK prot. nr 28/1935, s. 85 ff; AK prot. nr 30/1935, s. 126 ff.
[55] KU mem. nr 19/1927, s. 2.

fondinspektionens verksamhet och ägde med vissa undantag ensam beslutanderätt.[56]

Utskottet uttryckte farhågor för att konflikter mellan de intressen, som bank- och fondinspektionen respektive Kreditkassan hade att tillgodose, skulle kunna uppstå. Bankinspektörens ställning som ordförande i Kreditkassans styrelse skulle sålunda kunna leda till att den kontroll, som det ålåg bank- och fondinspektionen att utöva, försvagades. Å andra sidan skulle ställningen för ordföranden i Kreditkassans styrelse kunna leda till att Kreditkassans intressen i någon mån fick stå tillbaka då han också var bankinspektör.[56]

Utskottet fann sig därför böra göra anmälan mot föredragande departementschefen, statsminister Ekman, enligt § 107 regeringsformen.[57] Vid ifrågavarande punkt var fogad en reservation.[58] Efter viss debatt beslöt båda kamrarna lägga punkten till handlingarna.[59]

Riksdagens inflytande i bolagens styrelser

Någon formell rätt för riksdagen att utse ledamöter i de statliga bolagens styrelser existerar icke och har veterligen heller icke ifrågasatts i mera officiella sammanhang. En möjlighet är emellertid att Kungl. Maj:t antingen direkt eller på bolagsstämman utser riksdagsmän till styrelseledamöter och därigenom bereder riksdagen en viss möjlighet till insyn och inflytande på bolagens verksamhet. Ur principiell synpunkt var denna fråga aktuell under 1930-talet. De motionärer, som då tog upp densamma, åsyftade emellertid närmast att förhindra att riksdagsledamöter deltog i bolagens förvaltning. Något bestående resultat efterlämnade dessa försök icke. I viss — ehuru begränsad — utsträckning har riksdagsledamöter sålunda utsetts till medlemmar av ifrågavarande bolagsstyrelser.[60]

Även om dessa försök sålunda icke efterlämnade något resultat förtjänar de ändå att undersökas närmare på grund av sin principiella innebörd. Ifrågavarande försök avsåg i första hand att förhindra att ledamöter av riksdagen bekläddes med styrelseuppdrag hos monopolbolagen. Motioner med detta syfte väcktes av ledamoten av andra kammaren Lithander vid *1930 års riksdag* i samband med behandlingen av monopolkontrollutredningens förslag rörande

[56] Ibid., s. 4.
[57] Ibid., s. 5.
[58] Ibid., s. 87.
[59] FK prot. nr 29/1927, s. 277; AK prot. nr 30/1927, s. 51 ff.
[60] Se härom Sandström R.: Hur sköts de statliga bolagen, Balans 3/1956, och Christenson C.: Odemokratisk bolagsstyrelse, Dagens Nyheter den 11 januari 1958.

AB Svenska tobaksmonopolet och AB Vin- & spritcentralen. Ifrågavarande motioner avstyrktes av bevillningsutskottet och vann icke heller riksdagens bifall. Frågan återupptogs härefter vid olika tillfällen under de närmaste åren.

Lithander återkom till frågan vid *1933 års riksdag* i en motion, vari han bl. a. framhöll, att det inom landet rådde en ganska allmän mening om att riksdagens ledamöter inte borde beklädas med avlönade uppdrag hos de av riksdagen tillskapade monopolen, d. v. s. AB Svenska tobaksmonopolet och AB Vin- & spritcentralen, eller något annat därmed jämförligt hel- eller halvstatligt monopolföretag, vilket av riksdagen beslutats eller kunde komma att beslutas. Ett motsatt förhållande skulle enligt motionärens mening äventyra vederbörandes obundenhet vid beslut rörande dessa företag. Motionären ansåg också att frågan om rätt för riksdagens revisorer att ta del av monopolföretagens räkenskaper borde prövas. Motionären yrkade att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle hemställa om utredning och förslag i de angivna frågorna.[61]

Motionen behandlades av andra kammarens femte tillfälliga utskott, som erinrade om prövningen av frågan om riksdagens ledamöters ställning till de statliga monopolföretagen vid 1930 års riksdag, då motioner med samma syfte av riksdagen lämnats utan bifall. Utskottet sade sig förutsätta, att de i motionen berörda spörsmålen inom en inte alltför avlägsen framtid skulle komma att prövas i större sammanhang. Med hänsyn härtill och då några omständigheter som påkallade ett särskilt ingripande av i motionen angivet slag icke förelåg, hemställde utskottet, att motionen icke skulle föranleda någon åtgärd av andra kammaren. Till utskottets utlåtande hade avgivits en reservation till förmån för ett tillägg till motiveringen till utskottets hemställan av den innebörden, att angelägenheten av att ifrågavarande spörsmål utreddes, underströks. Kammaren biföll utskottets hemställan med det i reservationen gjorda tillägget.[62]

Vid *1935 års riksdag* förekom två motioner rörande lämpligheten av att riksdagens ledamöter innehade avlönade uppdrag vid statliga monopolbolag, varav en i första kammaren av J. Bergman och en i andra kammaren av Lithander, vilka innehållsmässigt överensstämde med varandra.[63]

Motionärerna framhöll, att de i Lithanders motion till 1933 års riksdag angivna spörsmålen aktualiserats ytterligare genom regeringens utredningar, som enligt motionärernas mening syftade till fortsatt monopolisering på olika områden, och hemställde, att riksdagen skulle begära utredning och förslag av Kungl. Maj:t rörande lämpligheten av att riksdagens ledamöter innehade av-

[61] Mot. AK nr 301/1933.

[62] Andra kammarens femte tillf.utsk.utl. nr 2/1933; AK prot. nr 25/1933, s. 2 ff.; i debatten yttrade sig förutom motionären 5 talare; sammanlagt 14 debattinlägg förekom.

[63] Mot. FK nr 274/1935; Mot. AK nr 479/1935.

lönade uppdrag hos existerande eller blivande hel- eller halvstatliga monopolföretag.

Motionerna behandlades av första kammarens första tillfälliga utskott respektive andra kammarens fjärde tillfälliga utskott. Det förstnämnda utskottet lämnade därvid en något utförligare redogörelse över vad som tidigare förevarit i ärendet än i det senare. I övrigt var utskottens utlåtanden likalydande.[64]

I syfte att belysa frågans räckvidd hade utskotten inhämtat vissa upplysningar rörande styrelseledamöter och revisorer i de existerande monopolbolagen. Av dessa hade framgått att riksdagsmän icke var styrelseledamöter i ifrågavarande monopolbolag i någon större utsträckning. Utskotten sade sig vidare icke kunna finna att för uppdraget som styrelseledamot lämpliga personer borde göras obehöriga på grund av att de var ledamöter av riksdagen. Vid bedömningen av frågan borde för övrigt enligt utskottens mening skälig hänsyn tas till att de av Kungl. Maj:t utsedda styrelseledamöterna hade att tillvarata vissa allmänna intressen inom bolagens styrelser, vilket enligt utskottens mening kunde motivera, att riksdagen därvid blev representerad. I ännu högre grad gällde detta, enligt vad utskotten framhöll, revisionen.

Utskotten sade sig icke kunna godkänna de motiv motionärerna anfört till att frågan ånyo bringats under riksdagens prövning och hänvisade i övrigt till den utredning man hade anledning att förvänta på grund av vissa uttalanden i propositionerna om monopolbolagen till 1930 års riksdag. Med hänsyn härtill ansåg båda utskotten det mindre påkallat, att riksdagen avlät en skrivelse i ämnet till Kungl. Maj:t och hemställde att respektive motioner icke skulle föranleda någon åtgärd av ifrågavarande kammare. Efter viss debatt beslöt båda kamrarna i enlighet härmed.[65]

Vid *1936 års riksdag* återkom Lithander ånyo med en motion i ämnet. Han erinrade därvid om vad som tidigare förevarit i ärendet och påpekade, att den utlovade utredningen ej blivit av. Motionären hemställde därför, att riksdagen skulle hos Kungl. Maj:t hemställa om en utredning rörande lämpligheten av att riksdagens ledamöter innehade avlönade uppdrag vid existerande eller blivande hel- och halvstatliga monopol samt de förslag i ärendet vartill utredningen kunde ge anledning.[66]

Under hänvisning till att jämfört med föregående år inga som helst nya

[64] Första kammarens första tillf.utsk.utl. nr 2/1935.
Andra kammarens fjärde tillf.utsk.utl. nr 2/1935.

[65] FK prot. nr 16/1935, s. 3 ff.; AK prot. nr 18/1935, s. 35 ff.: i första kammaren yttrade sig förutom motionären fyra personer, sammanlagda antalet debattinlägg var sju; i andra kammaren yttrade sig förutom motionären sju personer, sammanlagda antalet debattinlägg var elva.

[66] Mot. AK nr 509/1936.

synpunkter framförts av motionären avstyrkte andra kammarens fjärde tillfälliga utskott motionen. Motionen avslogs av andra kammaren.[67]

Verkens val av styrelseledamöter

Enligt den tidigare av författaren företagna undersökningen rörande styrelseledamöternas rekryteringsbas i de helstatliga bolagen föreligger det en bestämd tendens att till styrelseledamöter i dessa utse inom statsförvaltningen verksamma ämbets- och tjänstemän. Denna tendens visade sig särskilt accentuerad beträffande de helstatliga bolag, som hör under centrala ämbetsverk, i vilka upp till 73 procent utgjordes av personer ur denna kategori.[68] Dessa personer utgörs i stor utsträckning av tjänstemän hos vederbörande verk. I syfte att ytterligare utforska de principer efter vilka man utser styrelseledamöter i de under järnvägsstyrelsen och vattenfallsstyrelsen hörande bolagen har denna fråga även beaktats vid de intervjuer och den genomgång av vissa handlingar, som företagits hos dessa verk.

Inom järnvägsstyrelsen framhåller man härvid att man i de bolag, som hör under styrelsen, funnit det ändamålsenligt att ha relativt stora styrelser, för att all önskvärd sakkunskap skall bli representerad. Bortsett från AB Trafikrestauranger, där vissa styrelseledamöter enligt specialstadgande i bolagsordningen utses av Kungl. Maj:t, utses styrelseledamöterna av bolagsstämman. I de halvstatliga bolagen utses därvid vissa av styrelseledamöterna av de enskilda aktieägarna.

Önskemålet att koordinera bolagens verksamhet med den, som statens järnvägar bedriver, söker man tillgodose genom att till styrelseledamöter i respektive bolag utse cheferna för de av järnvägsstyrelsens byråer, som närmast har anknytning till bolagens verksamhet. Av liknande skäl söker man dessutom i vissa fall åstadkomma en anknytning till statens järnvägars lokala verksamhet genom att utse en distriktschef eller annan distriktstjänsteman till styrelseledamot. Exempel härpå utgör Svenska rederi AB Öresund, där distriktschefen vid statens järnvägars III distrikt (Malmö) tillika är styrelseledamot samt dessutom verkställande direktör i bolaget.

I vissa fall (Stockholm—Rimbo järnvägs AB) söker man få en lokal anknytning till bygden genom att utse en representant för densamma till styrelseledamot. Ofta har man dessutom ansett lämpligt att i styrelserna ha med någon utifrån kommande fackman (Svenska lastbil AB, Svenska rederi AB Öre-

[67] Andra kammarens fjärde tillf.utsk.utl. nr 3/1936; AK prot. nr 15/1936, s. 61 ff.
[68] Statsägda bolag, s. 43 f.

sund). Däremot utses departementstjänstemän som regel icke till styrelseledamöter i järnvägsstyrelsens bolag, såvida valet icke träffas av Kungl. Maj:t i särskild ordning (AB Trafikrestauranger).

Då det gäller det under vattenfallsstyrelsen hörande Motala ströms kraft AB föreslog vattenfallsstyrelsen, som nämnts, i samband med statsförvärvet vissa riktlinjer för den framtida förvaltningen av bolaget, vilka godkändes av Kungl. Maj:t. I dessa behandlades även frågan om den framtida sammansättningen av bolagets styrelse, vilken skulle bestå av fem personer. Ledamöterna i denna kunde sålunda enligt förslaget lämpligen utgöras av generaldirektören och chefen för statens vattenfallsverk, överdirektören i vattenfallsstyrelsen, kraftverksdirektören i Motala samt två personer boende inom det område, inom vilket bolagets distributionsrörelse var koncentrerad, varvid särskilt styrelsearvode förutsattes icke skulle utgå till styrelseledamot, som var befattningshavare inom statens vattenfallsverk. Firman borde tecknas endast av var och en av nämnda tre befattningshavare. Kraftverksdirektören i Motala skulle vidare utses till bolagets verkställande direktör.

Ifrågavarande riktlinjer, som sålunda framför allt innebär en lokal förankring till verkets lokala förvaltning och bygden i Motala, har härefter i stort sett varit vägledande vid valet av styrelseledamöter i bolaget. Vid ifrågavarande val väljs sålunda regelmässigt till ledamöter generaldirektören och chefen för vattenfallsstyrelsen, en av vattenfallsstyrelsens utomstående styrelseledamöter, kraftverksdirektören i Motala samt två personer från den trakt, där bolaget bedriver sin verksamhet. Av de båda sistnämnda har den ene under senare år varit stadsfullmäktiges ordförande i Motala. Till styrelsesuppleanter väljs lika regelmässigt byråchefen och chefen för vattenfallsstyrelsens kommersiella byrå samt en person från trakten.

Till följd av den speciella bakgrunden för de under vattenfallsstyrelsen hörande halvstatliga bolagen är den ordning, som gäller för dessa relativt egenartad. Enligt bolagsordningarna skall styrelserna i samtliga bolag bestå av fem ledamöter med lika många suppleanter, varav en ledamot och en suppleant skall utses av Kungl. Maj:t. I AB Kattstrupeforsens bolagsordning föreskrivs vidare, att en ledamot och en suppleant skall utses av vardera vattenfallsstyrelsen och styrelsen för Östersunds elektriska AB. Övriga ledamöter väljs på ordinarie bolagsstämma varvid beträffande Bergeforsens kraft AB och AB Umeforsen iakttas konsortialavtalens bestämmelser, att två ledamöter och suppleanter skall utses i enlighet med vattenfallsstyrelsens förslag och två ledamöter och suppleanter enligt Hammarforsens kraftaktiebolags respektive Umeå stads elverksstyrelses förslag.

Den av Kungl. Maj:t utsedde ledamoten skall i alla bolagen tillika vara ordförande i styrelsen. Beträffande AB Umeforsen föreskriver bolagsordningen

dessutom, att den av Kungl. Maj:t utsedde suppleanten skall vara vice ordförande i styrelsen.

I Bergeforsens kraft AB skall enligt konsortialavtalet vid förfall för ordföranden den av Kungl. Maj:t utsedde suppleanten för honom fungera såsom ordförande. Enligt konsortialavtalet beträffande AB Umeforsen skall kontrahenterna, innan den ledamot och suppleant, som skall utses av Kungl. Maj:t tillsättas, söka enas om ett gemensamt förslag.

Till ordförande i alla tre bolagen förordnade Kungl. Maj:t under en följd av år fram t. o. m. 1953 års bolagsstämmor en f. d. generaldirektör och chef för statens vattenfallsverk. Därefter har till ordförande i AB Kattstrupeforsen förordnats landshövdingen, sedermera f. d. landshövdingen i Jämtlands län; till ordförande i Bergeforsens kraft AB först under ett år generaldirektören och chefen för väg- och vattenbyggnadsstyrelsen och därefter överdirektören och chefen för luftfartsstyrelsen; samt till ordförande i AB Umeforsen verkställande direktören i Hammarforsens kraft AB.

Beträffande styrelsernas sammansättning i övrigt kan följande iakttas. Generaldirektören och chefen för statens vattenfallsverk är genomgående ledamot i alla tre styrelserna. Chefen för vattenfallsstyrelsens kommersiella byrå deltar likaså i samtliga, antingen såsom ledamot (AB Kattstrupeforsen, AB Umeforsen) eller såsom suppleant (Bergeforsens kraft AB). Överdirektören i vattenfallsstyrelsen var t. o. m. 1953 års bolagsstämmor med i alla styrelserna men har därefter endast varit ledamot respektive suppleant i två (Bergeforsens kraft AB respektive AB Kattstrupeforsen). I två av styrelserna (AB Kattstrupeforsen, AB Umeforsen) är de av vattenfallsverkets lokalförvaltningar, inom vars område bolagen har sin verksamhet, representerade genom sina chefer, vilka är suppleanter i respektive bolagsstyrelser. I styrelsen för det tredje bolaget (Bergeforsens kraft AB), vars verksamhet hittills huvudsakligen har varit inriktad på uppbyggnad, är chefen för vattenfallsstyrelsens vattenbyggnadstekniska byrå suppleant. Genom personvalet till de sistnämnda suppleantbefattningarna har man sålunda erhållit en viss anknytning till vattenfallsverkets motsvarande lokala respektive tekniska verksamhetsområden.

Vattenfallsstyrelsens medkontrahenter i bolagen har i två fall (AB Kattstrupeforsen, Bergeforsens kraft AB) till de styrelsebefattningar de skall tillsätta bl. a. utsett sina verkställande direktörer. Dessa har av bolagens styrelser givits samma funktioner i respektive bolag.

Departementens övriga inflytande

Huvuddelen av de inom departementen förekommande ärendena rörande bolagen, vilka föranleder beslut av Kungl. Maj:t, avser berednings- och verkställighetsåtgärder i anledning av statsmakternas fastställande av allmänna riktlinjer för bolagens verksamhet och statsmakternas medverkan i bolagens finansiering. För departementens befattning med dessa ärenden, har tidigare redogjorts. Därutöver förekommer, som tidigare nämnts, beslut av Kungl. Maj:t i vissa fall, då det gäller att utse statens ombud på bolagsstämman samt då vissa styrelseledamöter och revisorer skall utses direkt av Kungl. Maj:t.

Utöver vad som nyss sagts torde man knappast ha anledning att vänta sig att några ärenden i formell mening rörande bolagen förekommer inom departementen. Däremot torde man ha anledning undersöka huruvida muntliga kontakter och inofficiella skrivelser förekommer mellan statsrådet och departementstjänstemän å ena sidan och styrelseledamöter och högre bolagstjänstemän å den andra.[69] Intensiteten av dylika kontakter behöver givetvis icke vara densamma i fråga om samtliga departement, som handlägger bolagsfrågor, eller beträffande samtliga bolag.

Inflytandets karaktär

I syfte att rent allmänt söka få en uppfattning om hur det förhåller sig härmed har denna fråga beaktats vid de intervjuer, som företagits med vissa tjänstemän i de berörda departementen. För dessa intervjuer redogörs i det följande.

Inom *finansdepartementet* bekräftar man, att några formella ärenden, icke förekommer utöver vad som nyss sagts. Vidare anses informella kontakter från bolagens sida med olika departementstjänstemän vara sällsynta. Härvid påpekas dock, att en anknytning mellan departementet och ett visst bolag ofta finns genom att en departementstjänsteman tillhör bolagets styrelse. Däremot anser man det sannolikare, att informella kontakter förekommer mellan statsrådet och styrelseledamöterna i vissa bolag i frågor, som rör ifrågavarande bolags verksamhet. Omfattningen härav finner man dock svår att bedöma.

Såsom framgått av det föregående åligger de av Kungl. Maj:t utsedda styrelseledamöterna och revisorerna i AB Svenska tobaksmonopolet och AB Vin- & spritcentralen viss rapportskyldighet i förhållande till statsrådet och chefen för finansdepartementet enligt avtalen och de särskilda instruktionerna. Revisorerna lämnar sålunda kvartalsberättelser till departementet. Enligt vad man

[69] Jfr. SOU 1952:45, s. 194.

uppger läggs dessa berättelser emellertid oftast endast till handlingarna och de går i regel förbi departementschefen. Endast, om den handläggande tjänstemannen finner något speciellt anmärkningsvärt, anmäls detta till statssekreteraren, som sedan om han finner påkallat i sin tur anmäler saken för statsrådet. Några instruktionsmässiga rapporter från vissa styrelseledamöter syns i praktiken ej förekomma.

Inom *handelsdepartementet* förklarar man rent allmänt, att man i regel inte befattar sig med bolagens löpande förvaltning. Bolagen frågar emellertid ibland departementet till råds i olika frågor. Såsom exempel härpå kan nämnas avvecklingen av Kinne-Kleva-verket. Ofta tillgodoser man härvid bolagens behov av upplysningar i olika frågor. Ibland framhåller man dock, att bolagen på egen hand bör klara en viss fråga.

Vad som ovan sagts gäller emellertid endast skriftliga kontakter mellan departementet och bolaget. Dessa utmärks bl.a. av att även andra än departementschefen är inkopplade. Så är sannolikt även förhållandet rörande många av de muntliga kontakterna. En direkt kontakt mellan statsrådet och vissa styrelseledamöter anses emellertid även förekomma.

Såsom framhölls i samband med bolagens finansiering lämnar bolagen informationer och rapporter till departementet i samband med begäran om kapitaltillskott i någon form från statsmakternas sida. Vissa bolag har dessutom tidvis enligt vad som meddelas lämnat löpande informationer om sin verksamhet och ekonomi i syfte att man från departementets sida skall vara beredd att snabbt kunna behandla eventuellt uppkommande frågor om t. ex. kapitaltillskott. I övrigt lämnar bolagen informationer i samband med bolagsstämman om sin ekonomiska ställning.

Även i vissa andra frågor förekommer emellertid löpande informationer. Rent allmänt anförs att behovet av denna rapportgivning uppstod vid tillfällen då bolagen var föremål för relativt stor uppmärksamhet från riksdagens, pressens och allmänhetens sida. Det var därvid nödvändigt för departementet att snabbt kunna ge besked utåt i olika frågor. Sedan ett par år tillbaka är behovet av denna rapportgivning ej så starkt. Den har dock fortsatt i viss utsträckning.

I vissa fall har man från departementet inhämtat rapporter från bolagen. Detta har bl. a. förekommit rörande bolagens användning av de av statsmakterna anvisade anslagen. Av rapporterna framgår att bolagen i stort sett iakttar riksdagens anslagsvillkor. Den enda kontrollen härav är dock — förutom bolagets egna revisorer — den som till följd av rapporterna kan verkställas av handelsdepartementet.

Slutligen kan rent yttre inträffade händelser, såsom interpellationer och enkla frågor, upplysningar i pressen medföra att informationer inhämtas från bo-

lagen. Dessutom lämnas informationer vid de underhandskontakter som styrelseledamöterna har med handelsministern och vissa departementstjänstemän.

I *jordbruksdepartementet* framhåller man att de berörda frågorna är av intresse huvudsakligen endast beträffande Svenska spannmåls AB och dess efterföljare Svenska lagerhus AB, medan AB Fjäråssand på grund av verksamhetens ringa omfattning kan lämnas åsido.

Svenska spannmåls AB fungerade som ett aktivt verkande organ för genomförandet av den av statsmakterna beslutade jordbruksregleringen, vilket också är fallet med Svenska Lagerhus AB, ehuru dock i mera begränsad omfattning. Bolagens verksamhet har därför nära samband med den, som statens jordbruksnämnd bedriver. Inriktningen av Svenska spannmåls AB:s verksamhet var i viss mån fastställd i ett avtal mellan staten och bolaget. Liknande avtal förekommer nu mellan Svenska lagerhus AB och statens jordbruksnämnd.

Dessa förhållanden har medfört att jordbruksnämnden i hög grad påverkat bolagens investeringspolitik och även följt deras löpande förvaltning. Departementets direkta kontakter med bolagen har därför varit relativt obetydliga och dess befattning med bolagens finansierings- och övriga förvaltningsfrågor har i regel skett via statens jordbruksnämnd. Jordbruksnämnden har gjort de skriftliga framställningar till Kungl. Maj:t rörande bolagens verksamhet, som befunnits påkallade. I den mån underhandsdiskussioner härom förekommit med departementschefen torde bolagen ha företrätts av generaldirektören i jordbruksnämnden.

Bolagen har ganska mycket anknutit till praxis inom statsförvaltningen; speciellt gäller detta lönefrågor.

Mellan *kommunikationsdepartementet* och dess bolag förekommer enligt vad som upplyses endast i ringa omfattning några skriftliga kontakter. Ett undantag utgör dock Sveriges radio AB, där tilldelningen av radiolicensmedel och startandet av TV-verksamheten föranlett viss skriftväxling.

Beträffande AB Aerotransport är det mest fråga om muntliga kontakter, vilka vanligen sker mellan statsrådet och vissa styrelseledamöter i bolaget. I fråga om vattenfallsstyrelsens och järnvägsstyrelsens dotterbolag är det i förekommande fall mest fråga om muntliga kontakter mellan statsrådet och respektive generaldirektör.

Bolagen vänder sig ibland till departementet i frågor, som gäller upptagande av lån. Däremot lägger man sig från departementets sida icke i övriga frågor, såsom löner och pensioner, köp av fastigheter etc. Om bolagen har pengar, kan de således ur departementets synpunkt handla som de finner lämpligt. Icke heller lägger man sig från departementets sida i relationerna mellan de affärsdrivande verken och deras dotterbolag.

Ecklesiastikdepartementets relationer till de kungl. teatrarna har i detta sam-

manhang ansetts kunna förbigås på grund av den speciella karaktären av ifrågavarande bolags verksamhet.

Av intervjuerna framgår sålunda att det hör till undantagen att några formella ärenden — i den bemärkelse som tidigare angivits — förekommer utöver dem, som därvid anfördes. Undantag har dock funnits, vilket bl. a. framgår av den anmärkning, som konstitutionsutskottet framställde år 1921, med anledning av att AB Vin- & spritcentralen av Kungl. Maj:t beviljats rätt att medverka vid inrättandet av ett farmaceutiskt centrallaboratorium.

I en skrivelse till chefen för socialdepartementet från chefen för medicinalstyrelsen den 7 augusti 1920 hade den senare bl. a. hänvisat till ett betänkande av apotekskommittén i slutet av år 1919, vari frågan om en centralanstalt för apotekens förseende med läkemedel vidrörts. Tillfället att realisera denna plan angavs i skrivelsen såsom särdeles gynnsamt och medicinalstyrelsen hade övervägt möjligheterna att träda emellan för att åstadkomma en tillfredsställande lösning. Förhållandena påkallade emellertid en skyndsamhet, som enligt chefens för medicinalstyrelsen förmenande uteslöt, att saken gjordes till föremål för ingående prövning och proposition i vanlig ordning om anslag av statsmedel för planens förverkligande.[70]

Medicinalstyrelsen hade därför gjort en förfrågan hos AB Vin- & spritcentralen huruvida bolaget var villigt att medverka vid förverkligandet av planen, som bl. a. innebar att en enskild läkemedelsfabrik skulle förvärvas. Bolaget skulle dessutom åtminstone till en början övertaga ledningen av densamma och under nära samarbete med medicinalstyrelsen fortsätta och i mån av behov utvidga den läkemedelsproduktion, som där bedrevs.[71]

Medicinalstyrelsen hade inte fått något svar på sin förfrågan hos bolaget, men styrelsens chef uttryckte i skrivelsen till chefen för socialdepartementet den åsikten, att det var sannolikt att bolagets styrelse skulle vara villig medverka till planens realiserande endast under förutsättning att regeringen uttryckte önskan härom.[71]

Skrivelsen remitterades av chefen för socialdepartementet till styrelsen för AB Vin- & spritcentralen för yttrande. Styrelsen anförde med anledning därav i V.P.M. till chefen för socialdepartementet, att man redan verkställt vissa utredningar i frågan samt inlett förhandlingar rörande köpet av fabriken. Efter köpet avsågs att fabriken skulle övertagas av ett nybildat bolag, i vilket AB Vin- & spritcentralen själv finge teckna alla aktier.[72]

[70] KU mem. nr 42/1921, s. 11 ff.
[71] Ibid., s. 13.
[72] Ibid., s. 14 f.

AB Vin- & spritcentralens styrelse hyste emellertid vissa principiella betänkligheter mot projektet, vilket ansågs ligga fjärran från bolagets egentliga arbetsuppgifter. Med hänvisning till den allmännyttiga uppgiften i ifrågavarande fall hade styrelsen dock icke velat ställa sig avvisande beträffande en eventuell medverkan, dock under förutsättning att styrelsen kunde räkna med att Kungl. Maj:t icke skulle ställa sig negativ till vissa ändrade grunder för läkemedlens taxering m. m.[73] En annan förutsättning var att Kungl. Maj:t inte ansåg hinder föreligga på grund av bolagets allmänna ställning eller bestämmelserna i dess bolagsordning, som endast fick ändras efter Kungl. Maj:ts tillstånd.[74]

Sedan AB Vin & spritcentralens V. P. M. remitterats till medicinalstyrelsen för yttrande föredrog chefen för socialdepartementet, statsrådet Eriksson, efter gemensam beredning med chefen för finansdepartementet, ärendet i statsrådet den 29 september 1920.[75] Efter redogörelse för vad som förevarit i ärendet hemställde han att Kungl. Maj:t, "som torde finna hinder från Kungl. Maj:ts sida icke möta för Aktiebolaget Vin & spritcentralen" att ikläda sig de erforderliga förpliktelserna, måtte anbefalla medicinalstyrelsen att upprätta förslag till ändring av grunderna för läkemedels taxering ävensom utse nödvändiga kontrollanter för verksamheten. Kungl. Maj:t biföll departementschefens hemställan.[76]

Konseljbeslutet syns sålunda icke ha innehållit något bemyndigande för bolaget att engagera sig för ifrågavarande ändamål men resulterade ändå i att detsamma ingav en ansökan till statskontoret om lån mot säkerhet i av AB Vin & spritcentralen ägda aktier i andra företag. Statskontoret ansåg sig emellertid icke ha befogenhet att meddela ifrågavarande lån utan hemställde om Kungl. Maj:ts bemyndigande därtill. Kungl. Maj:t meddelade det begärda bemyndigandet. Låneavtalet kom dock sedermera icke till stånd.[77]

Konsitutionsutskottet fann föredragande departementschefens tillstyrkan till beslutet anmärkningsvärd. Enligt utskottets mening kunde den nytillkommande verksamheten icke ens med en synnerligen extensiv tolkning av bolagsordningen anses falla inom ramen för bolagets ändamål. Genom beslutet hade vidare bolaget medgivits utöva en verksamhet, som förändrade såväl förutsättningarna för staten att erhålla vinstmedel från bolaget som värdet av stamaktierna i bolaget, till vilka staten hade inlösningsrätt.[78]

[73] Ibid., s. 15.
[74] Ibid., s. 16.
[75] Ibid., s. 19.
[76] Ibid., s. 21.
[77] Ibid., s. 21 f.
[78] Ibid., s. 23 f.

Utskotten fann ärendet vara av beskaffenhet att föranleda anmälan jämlikt § 107 regeringsformen hos riksdagen mot föredragande departementschefen, statsrådet Eriksson.[79]. I båda kamrarna föranledde ifrågavarande punkt en relativt omfattande debatt. Första kammaren beslöt att lägga punkten till handlingarna, medan andra kammaren efter votering beslöt att lägga utskottets anmälan med gillande till handlingarna.[80]

Även vid ett annat tillfälle har konstitutionsutskottet framställt anmärkning mot handläggningen av en fråga, vilken till övervägande grad får hänföras till det här behandlade området. Denna fråga gällde AB Kreditkassans av år 1922 medverkan vid Nordiska handelsbankens rekonstruktion, vilken föranledde anmärkning av utskottet år 1926.

AB Kreditkassan av år 1922 bildades år 1922 för att med stödkrediter underlätta avvecklingen av svårigheterna på kreditväsendets område till följd av den ekonomiska depressionen efter världskriget. Aktiekapitalet tecknades av vissa banker medan staten tillhandahöll en garantifond i obligationer. Staten utövade vidare visst inflytande på styrelsens sammansättning och statsmakterna hade fastställt ett högsta belopp, vartill kassans förbindelser efter Kungl. Maj:ts medgivande skulle kunna uppgå. I september år 1925 hemställde bolaget hos Kungl. Maj:t att för rekonstruktion av AB Nordiska handelsbanken få öka sina förbindelser intill det nyssnämnda högsta beloppet.[81]

Kungl. Maj:t lämnade dagen efter den, då skrivelsen var daterad, det begärda bemyndigandet.

Då konstitutionsutskottet infordrade handlingarna i ärendet erhöll utskottet endast den nämnda skrivelsen från bolaget. Utskottet gjorde därefter upprepade framställningar att utfå samtliga handlingar i ärendet och erhöll härvid först beskedet, att inga ytterligare handlingar fanns. Sedermera erhöll dock utskottet två genom finansdepartementet införskaffade promemorior, vilka sades innehålla "uppgifter och upplysningar, vilka förebragts under ifrågavarande ärendes beredning men icke tidigare förelegat i skriftlig form".[82]

Av vad som förevarit fann utskottet bl. a. ådagalagt[83]

"*att* ifrågavarande ärende hos Kungl. Maj:t anmälts till avgörande utan att föredraganden därvid vare sig till protokollet lämnat några som helst sakupplysningar eller ens någon uppgift, huruvida och i så fall vilka myndigheter i ärendet avgivit yttrande, ej heller därvid haft några skriftliga handlingar i detta ords rättsliga mening att tillgå;

[79] Ibid., s. 43.
[80] FK prot. nr 40/1921, s. 30 ff.; AK prot. nr 47/1921, s. 75 ff. och nr 48/1921, s. 1 ff.
[81] KU mem. nr 29/1926, s. 7.
[82] Ibid., s. 8 ff.
[83] Ibid., s. 12 f.

att föredraganden däremot låtit vissa personer vid statsrådsberedning muntligen lämna upplysningar och redogöra för den uppfattning i ärendet, de haft;"

Utskottet erinrade om, att alla regeringsärenden, enligt 10 § regeringsformen skulle beredas av den föredragande genom nödiga upplysningars inhämtande från vederbörande ämbetsverk. Att dessa upplysningar, som skulle avgivas under ämbetsansvar, måste sammanfattas skriftligen, ansåg utskottet vara en självklar sak. Grundlagen förutsatte vidare, att föredragning och beslut skulle protokollföras. När avvikelse i praxis från denna regel skett så tillvida, att i protokollen endast intagits recit av ärendet, föredragandens hemställan och Kungl. Maj:ts beslut, hade i stället skriftliga handlingar funnits, varigenom upplysning kunnat vinnas åtminstone i huvudsak rörande vad som förekommit.

I det behandlade ärendet hade enligt utskottets mening uppenbarligen bort föreligga ett skriftligt ämbetsutlåtande från bank- och fondinspektionen.

Vad angår de upplysningar, som enligt vad i ärendet framkommit lämnats under beredningen, ansåg utskottet att dessa hade varit av en avgörande betydelse, och att desamma ej bort meddelas allenast muntligt. Med särskild hänsyn till sin skyldighet att verkställa också en materiell granskning av regeringsbesluten ansåg utskottet att det bort kunna påräkna, "att det vid mottagande av handlingarna i ärendet skulle äga tillgång till dessa upplysningar i autentisk form."

Då varken beredningen eller föredragningen av ärendet enligt utskottets mening skett på behörigt sätt, fann utskottet nödigt att hos riksdagen göra anmälan enligt § 107 regeringsformen mot föredraganden, t. f. departementschefen, statsrådet Svensson.[84] Båda kamrarna beslöt efter viss debatt att lägga punkten till handlingarna.[85]

De instruktionsmässiga rapporterna från vissa styrelseledamöter och revisorer i AB Svenska tobaksmonopolet och AB Vin & spritcentralen skulle givetvis också kunna tänkas föranleda beslut av Kungl. Maj:t. Att så icke sker kan givetvis sammanhänga med att något anmärkningsvärt enligt vederbörandes mening icke funnits att rapportera. En annan tänkbar förklaring är att man från departementets sida icke ansett att de rapporterade förhållandena var av beskaffenhet att föranleda beslut av Kungl. Maj:t. I sådana frågor kan givetvis olika uppfattningar råda. Av intresse i sammanhanget är en av jourhavande direktören i AB Vin- & spritcentralen gjord anmälan till chefen för

[84] Ibid., s. 13; två reservationer avgavs, ibid., s. 26 ff.
[85] FK prot. nr 36/1926, s. 90 ff.; AK prot. nr 37/1926, s. 24 ff.

finansdepartementet, vars handläggning föranledde anmärkning av konstitutionsutskottet år 1926.

Till statsrådet och chefen för finansdepartementet inkom i december 1925 en skrivelse från jourhavande direktören i AB Vin- & spritcentralen, vari denne jämlikt sin instruktion meddelade att han icke kunnat biträda ett av bolagets styrelse fattat beslut om utbetalning av 20 000 kronor till en i Stockholm verksam organisation för smugglingens bekämpande, såsom bidrag till dess verksamhet under år 1926.[86]

Enligt utskottets mening ålåg det chefen för finansdepartementet att, då jourhavande direktören gjorde anmälan om något, som påkallade Kungl. Maj:ts uppmärksamhet, föredraga en sådan anmälan inför Kungl. Maj:t. Så hade icke skett i detta fall. Utskottet framhöll, att det i varje fall hade funnits skäl att uppta detta ärende, innan frågan om förlängt förordnande för av Kungl. Maj:t utsedda styrelseledamöter och revisorer avgjordes. Inte heller detta hade emellertid skett. Oavsett vilken uppfattning som kunde hävdas i själva sakfrågan, ansåg utskottet, att ärendet var av den betydelsen, att det bort prövas av Kungl. Maj:t och därigenom bli tillgängligt för konstitutionsutskottets granskning.[86]

Utskottet, som således saknade underlag för prövning av själva sakfrågan, ansåg att ärendet icke blivit behörigen handlagt och gjorde därför anmälan enligt § 107 regeringsformen mot chefen för finansdepartementet, statsrådet Wigforss.[87]

Efter viss debatt beslöt båda kamrarna lägga ifrågavarande punkt till handlingarna.[88]

Även om förekomsten av dessa av konstitutionsutskottet framställda anmärkningar skulle kunna tyda på motsatsen torde det emellertid knappast finnas anledning att ifrågasätta de vid intervjuerna framkomna uppgifterna, att det tillhör sällsyntheterna att Kungl. Maj:t fattar ett beslut i formell mening i en fråga, som rör bolagens löpande förvaltning. Desto större skäl finns därför att undersöka huruvida något inflytande, från departementens sida utövas gentemot bolagen under hand.

Att ett dylikt inflytande förekommer, är det väl numera knappast någon som bestrider. Förekomsten härav har även erkänts i mera officiella sammanhang, vilket bl. a. skedde i samband med styrelsens för Svenska penninglotteriet AB beslut att till verkställande direktör i bolaget utse ett förutvarande statsråd. Detta förhållande uppmärksammades vid 1957 års riksdag i en enkel fråga

[86] KU mem. nr 29/1926, s. 14.
[87] Ibid., s. 15; två reservationer avgavs, ibid., s. 29 f.
[88] FK prot. nr 36/1926, s. 98 ff.; AK prot. nr 37/1926, s. 35 ff.

ställd till statsrådet och chefen för handelsdepartementet angående dels grunderna för tillsättande av chefsposter i de statsägda bolagen dels ock det inflytande regeringen därvid utövade.[89]

I sitt svar framhöll statsrådet och chefen för handelsdepartementet, att det var helt naturligt, att styrelsen i ett aktiebolag före fattandet av ett så viktigt beslut hade kontakt med bolagets ägare. På grund av Kungl. Maj:ts bemyndigande till departementschefen att företräda statens aktier i bolaget var det med denne bolagsstyrelsen hade att taga kontakt. Vid ett dylik samråd angående utseende av chef för ett statligt bolag kunde det givetvis förekomma, att företrädaren för staten som aktieägare i samförstånd med styrelsen utövade inflytande vid utseendet.[90]

Ifrågavarande förhållande uppmärksammades inom konstitutionsutskottet vid samma års riksdag i form av ett reservationsvis framfört yrkande om anmälan enligt § 107 regeringsformen. Reservanterna ville icke gå så långt, att de krävde, att varje ingripande från regeringens sida, då det gällde besättande av chefsbefattningar inom statliga företag, skulle anses obehörigt. Fall kunde sålunda tänkas, då regeringen med sitt ansvar fann statsintresset kräva, att den gav till känna en bestämd mening, huruvida en viss person borde utses eller inte. Rätten att tillsätta chefer hos de statsägda företagen låg dock självfallet hos bolagsstyrelserna, vilkas ansvarighet ej borde inskränkas till någonting rent formellt. De tankar, som låg bakom förfaringssättet att välja bolagsformen för ifrågavarande företag var enligt reservanternas mening alltjämt så bärande, att regeringsingripanden endast borde ifrågakomma, när särskilda skäl var för handen.[91]

Underhandsinflytandets omfattning

Även om det sålunda är relativt lätt att konstatera förekomsten av ett inflytande under hand från departementschefers och departementstjänstemäns sida gentemot bolagen, ställer det sig svårare att ange omfattningen därav. Detta sammanhänger dels med att underhandsinflytandets omfattning varierar, dels med att detsammas karaktär uppfattas olika av olika personer.

Variationerna i omfattningen beror på flera olika omständigheter. Först bör uppmärksammas, att vederbörande departementschefs personliga inställning till ansvarsfördelningen mellan departementet och styrelserna för de under departementet hörande bolagen, är av stor betydelse. Det ges sålunda exempel på, att

[89] KU mem. nr 14/1957, s. 72.
[90] Ibid., s. 73.
[91] Ibid., s. 74.

en departementschef även vid direkt förfrågan från vederbörande styrelse avböjt att taga ställning till en fråga, som det formellt ankommer på styrelsen att avgöra. Å andra sidan finns också exempel på, att en departementschef, utan att därtill direkt vara anmodad av styrelsen, för styrelsen tillkännagivit sin uppfattning i en viss under styrelsens handläggning varande fråga. Bortsett från departementschefens inställning sammanhänger variationerna i underhandsinflytandets omfattning givetvis även med den art av verksamhet, som ifrågavarande bolag bedriver och det utvecklingsstadium, vilket bolaget befinner sig i. De skilda uppfattningarna rörande underhandsinflytandets karaktär kan exemplifieras med, att vad som av vissa personer betraktas som påverkan från departementets sida framstår som en naturlig rådgivning från aktieägaren till styrelsen ur andra personers synpunkt.

De erforderliga kontakterna kan givetvis vara såväl muntliga som skriftliga. Att för någon längre sammanhängande period kartlägga de muntliga kontakterna torde icke vara möjligt. Däremot har en statistisk genomgång visat sig möjlig av den skriftväxling, som förevarit officiellt och under hand inom finans- och handelsdepartementen, under vilka flertalet av de under departementen hörande bolagen sorterar.

Bl. a. i syfte att utröna underhandsinflytandets omfattning och karaktär har såsom framgått av det inledande kapitlet en systematisk undersökning utförts av de inom finans- och handelsdepartementen förvarade handlingarna rörande bolagen. De handlingar, som efter viss i samband därmed gjord utgallring återstår, redovisas i tabell 15 fördelade efter sitt ämnesområde.

TABELL 15. **Inom finans- och handelsdepartementen förvarade handlingar rörande de statliga bolagen redovisade med hänsyn till sitt ämnesområde.**

Handlingarnas ämnesområde	Finans-departementets handlingar	De officiella handlingarna inom handels-departementet	De inofficiella handlingarna inom handels-departementet
Personalfrågor	7	—	1
Produktionsfrågor	67	99	121
Frågor rörande investeringar och nybyggnader	1	7	69
Finansieringsfrågor	125	162	111
Övriga frågor	336	99	375
Summa	536	367	677

Tabellen kräver följande kommentarer.

Vid fördelningen av materialet mellan de olika områdena har givetvis gräns-

dragningssvårigheter uppstått, vilka i enskilda fall kan antas ha gett upphov till en viss osäkerhet i resultaten. Denna är dock knappast större än att den i det följande kan förbigås. Av speciellt intresse är däremot den relativt stora gruppen "Övriga frågor". Beträffande finansdepartementets handlingar och de officiella handlingarna inom handelsdepartementet omfattar denna grupp till allra största delen frågor av formell natur, såsom frågor om ändring av bolagsordning, ändring av olika föreskrifter, tillämpning av lagar och förordningar, dispenser av olika slag samt frågor rörande val av styrelseledamöter, fastställande av arvoden till styrelseledamöter, kallelser till bolagsstämmor etc.

Beträffande de inofficiella handlingarna inom handelsdepartementet har till gruppen "Övriga frågor" hänförts handlingar dels beträffande ämnen, som varit av mer eller mindre engångsbetonad karaktär, dels handlingar, vilka avser vederbörande bolags allmänna verksamhet eller ett flertal av de specificerade ämnesområdena, utan att en påtaglig övervikt för något speciellt av dessa har kunnat iakttas. Såsom exempel kan nämnas:

Allmänna redogörelser för bolagets verksamhet, framtidsutsikter m. m.

Allmänna redogörelser för utveckling och framtidsutsikter inom den bransch vari bolaget arbetar.

Allmänna tekniska redogörelser.

Allmänna bolagsfrågor av mer eller mindre formell karaktär.

Frågor rörande bolagsstämman, såsom kallelser, föredragningslistor, fullmakter och protokoll.

Frågor rörande styrelsen, såsom sammansättning, personer och arvoden.

Juridiska frågor, såsom skadeståndsanspråk och ersättningar, skydd för varubeteckning m. m.

Arbetsmarknadsfrågor, såsom permitteringar, ersättningsindustrier (avser huvudsakligen Kinne-Kleva).

Rapporter om utvecklingen utomlands och från studieresor i utlandet.

Förhandlingar om samarbete m. m. med in- och utländska företag, personer och organisationer.

Civilförsvarsfrågor (huvudsakligen AB Atomenergi).

Av tabellen framgår bl. a. att det sammanlagda antalet till handelsdepartementet hörande handlingar absolut sett vida överstiger det antal, som redovisas för finansdepartementets del. Motsvarande iakttagelser kan i stort sett även göras beträffande de olika delområdena. Denna omständighet är märklig så till vida, att finansdepartementets handlingar omfattar en väsentligt större tidsrymd än de, som redovisas för handelsdepartementet. Man skulle därför närmast haft anledning att vänta det motsatta förhållandet. Å andra sidan har emellertid handelsdepartementets bolag under de sista åren varit något flera till antalet.

En annan omständighet, som framgår av tabellen, är att antalet inofficiella

handlingar inom handelsdepartementet är påfallande stort i förhållande till antalet officiella.

De observerade förhållandena ger närmast anledning till slutsatsen att man inom handelsdepartementet intensivare än inom finansdepartementet intresserar sig för bolagens löpande förvaltning. I och för sig är väl detta knappast förvånande, eftersom de under detta departement hörande bolagen — som framgår av det föregående — i stor utsträckning varit föremål för riksdagsbehandling i samband med anslagsfrågor. Till följd härav har också allmänheten och pressen i högre grad intresserat sig för dem. Det förhållandet att den förekommande skriftväxlingen i så hög grad varit av inofficiell karaktär kan emellertid även innebära att den är uttryck för ett under hand utövat inflytande över bolagens löpande förvaltning.

I syfte att närmare utreda hur det förhåller sig med dessa frågor torde en undersökning av handlingarnas art och ursprung vara av värde. En sådan har varit möjlig att genomföra beträffande finansdepartementets handlingar och de inofficiella handlingarna inom handelsdepartementet. Det visar sig härvid att det alldeles övervägande flertalet av de handlingar, som rör finansdepartementets bolag, består av protokoll och skrivelser, vilka upprättats inom departementet, medan antalet handlingar, som upprättats av vederbörande bolag, är relativt obetydligt. Beträffande de inofficiella handlingarna inom handelsdepartementet är förhållandet det motsatta. Det övervägande antalet av dessa består av skrivelser och promemorior upprättade av vederbörande bolag. Antalet inofficiella handlingar, som upprättats inom handelsdepartementet, är visserligen icke obetydligt men dock klart underlägset den förstnämnda gruppen.

Sistnämnda förhållande kan väl tänkas tyda på att bolagen kontinuerligt informerar handelsdepartementet om sin löpande verksamhet och eventuellt på ett eller annat sätt erhåller direktiv under hand från departementet i olika frågor. Det finns därför anledning att närmare undersöka de inom handelsdepartementet förvarade inofficiella handlingarnas ändamål. Resultatet härav redovisas i tabell 16.

Tabellen fordrar följande kommentarer.

Allmänt gäller att en del handlingar samtidigt berör flera ämnesområden. I sådana fall har de såvitt möjligt hänförts till det ämnesområde, som behandlas utförligast.

Vad vidare beträffar *handlingar upprättade inom departementet* har under rubrikerna "Beredning för RD-behandling", "Beredning av svar på interpellationer etc." samt "Beredning av svar till press och allmänhet" endast upptagits handlingar, i vilka dessa ändamål klart utsägs. Härav följer att en del handlingar med delvis samma ändamål hänförts till rubrikerna "Allmän beredning av bolagsärenden" samt "Infordrande av uppgifter".

TABELL 16. **Den inofficiella skriftväxlingen inom handelsdepartementet redovisad med hänsyn till handlingarnas ändamål och ämnesområde.**

Handlingar upprättade inom DEPARTEMENTET – Handlingarnas ändamål									Handlingarnas ämnesområde	Handlingar upprättade inom BOLAGET – Handlingarnas ändamål									
Informationsutbyte	Beredning för RD behandling (prop.;utsk. utl.; debatt)	Beredning av svar på interpellationer och enkla frågor	Beredning av svar till press och allmänhet	Allmän beredning av bolagsfrågor	Direktiv till bolaget	Infordrande av uppgifter	Medgivande under hand	Summa		Informationsutbyte	Beredning för RD-behandling (prop.; utsk. utl.; debatt)	Beredning av svar på interpellationer och enkla frågor	Beredning av svar till press och allmänhet	Anhållan av bolaget om direktiv	Anhållan av bolaget om departementets hjälp i affärer beträffande: Offentliga myndigheter	Anhållan av bolaget om departementets hjälp i affärer beträffande: Övriga	Anhållan om medgivande under hand	Anhållan om granskning av skrivelse, protokoll m. m.	Remissyttrande	Summa
				1				1	PERSONAL											
				1				1	PRODUKTION: omfattning	12	1			1						14
				2				2	teknisk inriktn.	12										12
6			1	12				19	inköp av råmaterial	21					4					25
				2				2	prissättning	10										10
3				9				12	försäljning	13	1					1				15
				5				5	rörelsekrediter	4										4
1	3			19	1			24	INVESTERINGAR NYBYGGNADER	39					2	4				45
5	8			41	2	1	1	58	FINANSIERING AKTIEKAPITAL	35	14			1			2		1	53
18	13	2	9	96				138	ÖVRIGT ALLMÄNT	221	8		2	3			1	1	1	237
33	24	2	10	188	3	1	1	262	SUMMA	367	24		2	5	6	5	3	1	2	415

I fråga om *handlingar upprättade inom bolagen* gäller för rubrikerna "Beredning för RD-behandling", "Beredning av svar på interpellationer etc." samt "Beredning av svar till press och allmänhet" i huvudsak samma som nyss sagts beträffande departementen, dock med den skillnaden att oklara fall kan ha hänförts till rubriken "Informationsutbyte".

Av tabellen framgår att ändamålet med huvuddelen av de inom departementet upprättade handlingarna är "Allmän beredning av bolagsfrågor" medan huvudparten beträffande de inom bolagen upprättade handlingarna kommer under rubriken "Informationsutbyte". Det är sålunda fråga om handlingar, som inte har något direkt samband med något konkret beslut av statsmakterna.

De redovisade förhållandena ger närmast anledning till slutsatsen att handelsdepartementet under hand såsom en aktiv bolagsintressent följer de olika under departementet hörande bolagens verksamhet.

Man kan givetvis ha anledning att fråga sig, huruvida de observerade förhållandena varierar beträffande olika under ett och samma departement hörande bolag samt om bolagens ålder på något sätt är av betydelse i sammanhanget. En undersökning, som företagits beträffande handelsdepartementets såväl officiella som inofficiella handlingar tyder på en viss variation mellan de olika bolagen, då det gäller det totala antalet redovisade handlingar. Denna variation är särskilt stark beträffande de inofficiella handlingarna, av vilka till övervägande del hänför sig till enbart Norrbottens järnverk AB och Svenska skifferolje AB. Detta är dock fullt förklarligt med hänsyn till de speciella finansiella och andra förhållanden, varunder dessa bolag arbetat. Då det gäller bolagens ålder, kan ingen annan påtaglig variation konstateras än den, som kan antas ha samband med ifrågavarande bolags tekniska utbyggnadsetapper. Någon anledning finns sålunda knappast att förmoda, att de observerade förhållandena i och för sig är begränsade till vissa bolag eller beroende av bolagens ålder.

Ärendenas handläggning

I syfte att exemplifiera de former, i vilka det inflytande på bolagens löpande förvaltning, som kan förekomma från handelsdepartementets sida, har en rekonstruktion gjorts på grundval av inom departementet förvarade handlingar rörande handläggningen av två speciella frågor. Härför redogörs i det följande.

ANG. FORTSATT VERKSAMHET I KINNE-KLEVA

jan. 45 Verkställande direktören i bolaget tillskriver statssekreteraren i departementet och översänder vissa handlingar ang. bolagets anläggningar i Kinne-Kleva.

febr. 45 I ämbetsskrivelse från departementet till bolagets styrelse meddelas regeringens ståndpunkt beträffande den framtida verksamheten vid Kvarntorp och Kinne-Kleva. Kvarntorp bör betraktas som normalt långtidsföretag. Driften vid Kinne-Kleva bör nedläggas när försörjningsläget tillåter det.

febr. 45 En av personalorganisationerna i Kinne-Kleva utsedd delegation uppvaktar statsrådet beträffande verksamheten i Kinne-Kleva och rapporterar härom till de nämnda organisationerna.

dec. 45 En byråchef i departementet avlägger besök i Kinne-Kleva och nedskriver minnesanteckningar därifrån.

jan. 46 Bolagets styrelse inlämnar till departementet en PM beträffande de ekonomiska förutsättningarna för fortsatt drift vid bolagets anläggningar vid Kinne-Kleva.

jan. 46 Byråchefen avlägger ett nytt besök i Kinne-Kleva och nedskriver minnesanteckningar därifrån.

jan. 46 Inom departementet upprättas en disposition för en proposition ang. Kinne-Kleva.

febr. 46 Personalrådet vid Kinne-Kleva anhåller hos statsrådet om anstånd med att avge yttrande över en av bolaget till handelsministern ingiven PM ang. fortsatt drift vid Kinne-Kleva.

febr. 46 Bolaget överlämnar ett av bolaget och en advokat undertecknat kontrakt beträffande igångsättning av tillverkning av byggnadsmaterial vid bolagets anläggningar i Kinne-Kleva. Bolagets underskrift gäller under förutsättning bl. a. att handelsdepartementet inte har något att invända mot avslutandet av kontraktet.

febr. 46 Verkställande direktören inlämnar till departementet ett yttrande över personalrådets vid Kinne-Kleva förslag att Kinne-Klevaanläggningarna skulle överlåtas på ett nytt aktiebolag, där personalen vid verket samt staten gemensamt skulle vara intressenter.

febr. 46 Inom departementet upprättas en PM ang. personalens alternativa förslag till fortsatt verksamhet vid Kinne-Kleva.

april 46 Skaraborgs kommunistiska partidistrikt uttalar till regeringen sitt fulla stöd åt det av personalrådet vid Kinne-Kleva framlagda förslaget ang. samgående mellan personalen och staten i ett aktiebolag för fortsatt verksamhet i Kinne-Kleva.

april 46 Personalrådet i Kinne-Kleva inger en hemställan till statsrådet och chefen för handelsdepartementet att bolagets invändningar mot rådets förslag till Kinne-Klevafrågans lösning måtte lämnas utan avseende.

maj 46 En byråchef i departementet upprättar en PM med förslag till inrättande av en gasbetongfabrik i Kinne-Kleva.

jan. 47 Kinne-Klevautredningens ordförande tillskriver personalrådet med bemötande av uttalanden från rådet och klarläggande av vissa frågor rörande Kinne-Klevautredningen.

jan. 47 Chefen för handelsdepartementet anmodar Kinne-Klevautredningen att avgiva yttrande beträffande en skrivelse från bolaget ang. anslag till täckande av driftsförluster m. m. vid Kinne-Kleva.

april 47 Kinne-Klevautredningen avlämnar till chefen för handelsdepartementet ett betänkande med hemställan om vissa forsknings- och projekteringsåtgärder för en framtida industriell verksamhet i Kinne-Kleva.

april 47 Bolaget upprättar och inlämnar till departementet en PM rörande förutsättningarna för fortsatt drift vid skifferoljeverket i Kinne-Kleva. (Hemlig enligt bolagets beteckning.)

aug. 47 Den ingenjör, som förestår avvecklingsarbetena vid Kinne-Klevaverken, insänder en PM ang. konserveringsarbeten vid verket.

febr. 49 Kinne-Klevautredningen avger ett utlåtande om industriell verksamhet vid Kinne-Kleva.

febr. 49 Kvarntorpsutredningen 1948 avger ett utlåtande ang. Svenska skifferoljeaktiebolagets framtida verksamhet.

april 49 En tjänsteman vid bolaget tillskriver en kanslisekreterare i departementet och översänder en förteckning över materiel som avsänts från Kinne-Kleva till Kvarntorp.

nov. 49 En kanslisekreterare i departementet tillskriver ordföranden i Kinne-Klevautredningen och meddelar handelsministerns inställning till Kinne-Klevafrågan.

jan. 50 Landshövdingen i Skaraborgs län, tillika ordförande i Kinne-Klevautredningen, tillskriver departementschefen ang. permitteringar och ev. fredsindustri i Kinne-Kleva samt hemställer att departementet behagade ordna så att representant för handelsdepartementet kunde närvara vid sammanträde om dessa frågor.

jan. 50 En kanslisekreterare från departementet är närvarande vid ett sammanträde i Kinne-Kleva ang. förhållandena vid den industri, som inrymts i verkets lokaler.

jan. 50 Landshövdingen tillskriver kanslisekreteraren och anhåller att denne ville vidarebefordra protokoll från sammanträdet i Kinne-Kleva och presskom-

mentar till statsrådet och söka få åtgärder till stånd, hjälp i form av reservarbete e. d. åt de tillfälligt permitterade i Kinne-Kleva.

jan. 50 Kanslisekreteraren tillskriver ingenjören, som förestår avvecklingsarbetena i Kinne-Kleva, och översänder två PM:or med vissa frågor ang. förhållandena i Kinne-Kleva och vad som kan göras åt dem.

jan. 50 Kanslisekreteraren tillskriver direktören i den industri, som har lokaler i Kinne-Klevaverket, och anhåller om vissa uppgifter beträffande arbetarstammen i Kinne-Kleva.

mars 50 Landshövdingen tillskriver departementschefen ang. de fortsatta permitteringarna i Kinne-Kleva. Han anser det vara nödvändigt att kalla till ny överläggning och vill orientera härom samt hemställa att representant för departementet måtte vara tillstädes.

mars 50 Verkställande direktören i bolaget tillskriver kanslisekreteraren och översänder en kopia av ett brev till landshövdingen ang. Kinne-Kleva. Industrin därstädes har fått i gång export och synes kunna sätta i gång för fullt inom den närmaste tiden under förutsättning att knappheten på likvida medel kan klaras, varför det anhålles att frågan om utökning av det statligt garanterade lånet till industrin upptages i departementet.

mars 50 Verkställande direktören i bolaget översänder till kanslisekreteraren en av ingenjören vid Kinne-Klevaverket utförd beräkning av anläggnings- och tillverkningskostnader för en tegelfabrik vid Kinne-Kleva.

april 50 Kanslisekreteraren upprättar en PM ang. telefonsamtal med ingenjören i Kinne-Kleva ang. murstensprojektet därstädes.

april 50 En tjänsteman i arbetsmarknadsstyrelsen tillskriver kanslisekreteraren och översänder en del material, som belyser situationen i Kinne-Kleva samt sysselsättningsläget vid tegelbruken i Skaraborgs län.

maj 50 Statssekreteraren i departementet tillskriver ordföranden i bolagets styrelse och meddelar vilka riktlinjer man i handelsdepartementet efter de verkställda utredningarna tänkt sig för verksamheten vid Kinne-Kleva. Anhåller enligt uppdrag, att styrelsen för bolaget ville närmare överväga och till chefen för handelsdepartementet inkomma med redogörelse för möjligheterna till vissa angivna åtgärder för den framtida verksamheten vid Kinne-Kleva. Hemställan att chefen för handelsdepartementet underrättas om de beslut rörande den framtida verksamheten vid Kinne-Kleva, som styrelsen kan komma att fatta.

juni 50 Bolagets styrelse inkommer till departementschefen med en officiell skrivelse vari styrelsen lämnar den begärda redogörelsen. Förordar i fråga om slutlig avveckling av underhållsarbetena, att anläggningarna konserveras, vilket beräknas ta cirka ett år, och ej raseras och försäljes. Kan ej förorda den

föreslagna tillverkningen av mursten och mellanväggsplattor. Om det emellertid av skäl, som styrelsen icke berört, anses önskvärt igångsätta sådan tillverkning, är bolaget berett ställa sina erfarenheter, sin tekniska personal och sin försäljningsorganisation till förfogande. Anser att man bör räkna med att särskilda anslag kan behöva anvisas såväl till täckande av ev. driftsunderskott som till täckande av kostnader för att ersätta den provisoriska anläggningen med en mera permanent sådan.
Enligt en blyertsanteckning anser departementschefen att allt underhållsarbete omedelbart skall nedläggas och arbetskraftsfrågan ordnas genom arbetsmarknadsstyrelsen.

juli 50 Kanslisekreteraren tillskriver styrelseordföranden och bekräftar telefonsamtal vari meddelats att, efter föredragning av styrelsens skrivelse, man inom departementet hade kommit till den uppfattningen, att något underhållsarbete icke vidare borde förekomma i Kinne-Kleva, och att anläggningarna, om risk för olyckshändelser härigenom uppstode, skulle raseras. Den produktiva verksamheten, t. ex. uthyrning av maskiner och lokaler samt försäljning av kalksten, skifferaska och skrot etc. borde fortsätta och utvidgas om så kunde anses lämpligt. Om styrelsen funne riktigt att i fortsättningen följa dessa riktlinjer borde dock omläggningen ske varsamt, så att den personal som friställes icke bleve utsatt för arbetslöshet eller andra allvarliga olägenheter. Kontakt borde tagas med arbetsmarknadsstyrelsen.
Det har vidare antecknats och anmälts för statssekreteraren att styrelsens ordförande efter att närmare ha undersökt Kinne-Klevafrågan kommit till i stort sett samma uppfattning som departementet.

juli 50 Styrelseordföranden tillskriver kanslisekreteraren och bekräftar den gemensamma uppfattningen samt meddelar att kontakt tagits med arbetsmarknadsstyrelsen och att bolaget uppmanats att inkomma med slutredovisning.

ANG. LÖN OCH PENSION FÖR VERKSTÄLLANDE DIREKTÖREN

aug. 51 Verkställande direktören i bolaget tillskriver en tjänsteman i departementet och anhåller på uppdrag av styrelsens ordförande att vissa frågor ang. egen lön och pension upptages med departementschefen.

sept. 51 En tjänsteman i departementet tillskriver verkställande direktören och meddelar att departementschefen i visst avseende ej har något att erinra mot anmälda önskemål ang. lön, men i annat avseende anser sig förhindrad till utfästelse betr. pension.

juni 52 Styrelsens ordförande tillskriver departementschefen och översänder en PM ang. lönefrågan för bolagets verkställande direktör samt uttrycker en förhoppning att det skall vara möjligt att tillmötesgå den senares önskemål om lön och pension.

juni 52 En tjänsteman i departementet upprättar en PM med uppgift om verkställande direktörens arvoden som styrelseledamot i olika statliga bolag.

juni 52 En förste kanslisekreterare i departementet utarbetar en PM ang. verkställande direktörens löne- och pensionsförmåner.

juni 52 En tjänsteman i departementet tillskriver styrelseordföranden och meddelar att departementschefen efter anmälan ej ansett tillräckliga skäl föreligga att höja verkställande direktörens lön. Däremot ingen erinran mot att denne tillerkännes pensionsförmåner enligt vad som föreslagits.

Verkens övriga inflytande. Organiserat samarbete mellan verken och bolagen

Det som framkommit i föregående avsnitt gäller i stort sett endast för de under departementen hörande bolagen. Förhållandena beträffande de bolag, som hör under ett centralt ämbetsverk, är sålunda i viss utsträckning speciella, vilket bl. a. sammanhänger med att styrelseledamöterna hos dessa bolag i stor utsträckning även är ledamöter eller tjänstemän hos vederbörande ämbetsverk. En annan speciell omständighet är det organiserade samarbete, som i vissa fall äger rum mellan verken och under dem hörande bolag.

Det har därför — men även för jämförelses skull — ansetts vara av värde att undersöka, hur förhållandena gestaltar sig för de bolag, som hör under ett affärsdrivande verk. Resultatet härav redovisas i det följande, som förutom på intervjuer med tjänstemän hos berörda ämbetsverk även i viss utsträckning bygger på genomgång av handlingar (vattenfallsstyrelsen).

Järnvägsstyrelsens bolag

Inom järnvägsstyrelsen understryker man, att inga som helst formella regler för bolagens löpande förvaltning är uppställda av järnvägsstyrelsen, utan att man tvärtom från dess sida i olika sammanhang framhållit att bolagens verksamhet skall bedrivas fullt affärsmässigt och med samma frihet för direktionen, som i ett enskilt företag av motsvarande beskaffenhet.

En viss löpande kontakt finns dock mellan verkställande direktören och ledamöter i järnvägsstyrelsen, som tillika är styrelseledamöter i ifrågavarande bolag. Bland dem som har sådana kontakter, befinner sig i första hand generaldirektören, men även för överdirektören har dessa kontakter en icke obetydlig omfattning.

Denna verksamhet kan dels karaktäriseras som ett normalt samråd mellan verkställande direktören och ordföranden samt ledamöterna i bolagets styrelse

av ungefär samma slag, som förekommer i de flesta aktiebolag, dels som en teknisk rådgivning till bolaget från de berörda tjänstemännens i järnvägsstyrelsen sida. Det förstnämnda förekommer i stort sett i lika omfattning för såväl de helstatliga som de halvstatliga bolagen. Den tekniska rådgivningsverksamheten däremot avser så gott som uteslutande de helstatliga bolagen.

Ifrågavarande tekniska rådgivningsverksamhet är i huvudsak inriktad på tre områden, nämligen

personalfrågor
byggnadsfrågor
frågor rörande köpeavtal till större belopp.

Även om denna verksamhet i princip är rent rådgivande resulterar den givetvis i flertalet fall i ett beslut rörande inriktningen av bolagets verksamhet i ett visst avseende. Det torde vara svårt att utan vidare dra gränserna mellan den ledning av bolagens verksamhet, som utövas vid styrelsesammanträdena, samt det informella inflytande, som utövas vid direktörens normala samråd med vissa styrelseledamöter och i den tekniska rådgivningsverksamheten. Antalet styrelsesammanträden i varje bolag är emellertid i genomsnitt inte flera än c:a sex per år, medan generaldirektörens informella kontakter uppgår till i genomsnitt en per vecka och bolag. Vid vissa tillfällen, såsom då ett bolag har ett större nybyggnadsprojekt under genomförande, kan de sistnämnda kontakternas antal öka högst väsentligt. Då Svenska rederi AB Öresund hade M/s Gripen under byggnad uppgick de således tidvis till en à två gånger per dag.

Av allt att döma ligger därför tyngdpunkten i järnvägsstyrelsens ledning av bolagens verksamhet i de informella kontakterna. Detta bekräftas också av att de inom järnvägsstyrelsen förvarade handlingarna, vilka avser skriftväxlingen mellan järnvägsstyrelsen och ifrågavarande bolag, i huvudsak inskränker sig till kallelser till bolagsstämmor, förvaltningsberättelser samt handlingar rörande lånetransaktioner, såsom låneansökningar och reverser. En relativt omfattande underhandsskriftväxling förekommer däremot mellan generaldirektören och bolagen.

Som ett allmänt omdöme gäller att verkställande direktörerna i de helstatliga bolagen åtnjuter ungefär samma — i vissa avseenden större — handlingsfrihet som en distriktschef vid något av statens järnvägars distrikt, medan de halvstatliga bolagen närmast arbetar som fristående företag.

Att i detta sammanhang närmare gå in på de principer, efter vilka man söker inrätta bolagens verksamhet låter sig icke göra. Antagligt är emellertid att bedömningarna ofta avser i vad mån bolagens verksamhet bör bli inrättad på sätt, som anses förenligt med statens järnvägars verksamhet i övrigt. Särskilt

intresse tilldrar sig härvid lönefrågorna för bolagens chefstjänstemän. Verkställande direktörerna i bolagen har i regel något högre löner än jämförbara befattningshavare vid statens järnvägar. I ett bolag har verkställande direktören en lön, som ligger något högre än en distriktschefs men dock icke så högt som generaldirektörens.

Då det gäller ifrågavarande rörelses materiella bedrivande har flertalet bolag ett intimt samarbete med järnvägsstyrelsen och statens järnvägars lokala organ ävensom i vissa fall med varandra inbördes.

I administrativt avseende har sålunda vissa bolags organisation anknytning till statens järnvägars organisation. I AB Gävle vagnverkstad är verkstadsdirektören i järnvägsstyrelsen verkställande direktör. I Svenska rederi AB Öresund uppehåller distriktschefen vid III distriktet samma befattning. I sistnämnda bolag är dessutom maskiningenjören vid tågfärjesektionen i Malmö vice verkställande direktör och driftchef. I de halvstatliga bolagen AB Landtransport, AB Nordisk biltjänst och AB Svenska godscentraler är styrelsen och verkställande direktören gemensamma för samtliga bolag.

Svenska lastbil AB har vidare gemensamma distriktskontor med S.J. biltrafik. I AB Gävle vagnverkstad finns inga arbetstagare anställda utan bolaget lånar personal från statens järnvägar mot betalning. Sistnämnda bolag har dessutom ingen egen bokföring utan denna sköts av statens järnvägars organ. GDG biltrafik AB erhåller regelbunden teknisk service av järnvägsstyrelsens hålkortsavdelning mot ersättning motsvarande självkostnaderna.

Samtliga bolag (med undantag för AB Gävle vagnverkstad, som ej har egen personal) bedriver sina avtalsförhandlingar formellt oberoende av järnvägsstyrelsen. En viss samordning äger dock rum beträffande bolag, som har med statens järnvägar i vissa avseenden likartad verksamhet. För GDG biltrafik AB, Stockholms läns omnibus AB (dotterbolag till Stockholm-Rimbo järnvägs AB) och S.J. biltrafik gäller sålunda tre likalydande ehuru separata avtal. Övriga bolag har egna förhandlingar och avtal. AB Trafikrestauranger samverkar därvid med den enskilda arbetsgivareorganisationen inom området.

I enlighet med Kungl. Maj:ts koncession till Stockholm-Rimbo järnvägs AB att bedriva järnvägstrafik skall bolagets taxor fastställas av Kungl. Maj:t. För GDG biltrafik AB och Stockholms läns omnibus AB gäller enligt förordningen om yrkesmässig biltrafik, att taxorna skall fastställas av länsstyrelsen i det län trafiken bedrivs eller, om flera län är berörda, av biltrafiknämnden. I samtliga dessa fall gör bolagen själva framställning till respektive myndighet. Järnvägsstyrelsen är sålunda inte inkopplad annat än — eventuellt — som remissmyndighet.

Vattenfallsstyrelsens bolag

Vattenfallsstyrelsen utövar i vissa avseenden en fastare ledning av den löpande förvaltningen i dess bolag än vad som nyss beskrivits i fråga om de bolag, som hör under järnvägsstyrelsen. Även det organiserade samarbetet mellan statens vattenfallsverk och de bolag, som hör under vattenfallsstyrelsen, torde vara mera utbrett än i föregående fall.

I Motala ströms kraft AB sammanträder styrelsen omedelbart efter bolagsstämmans slut till konstituerande sammanträde. Vid detta brukar även bolagets disponent och kamrer vara närvarande. Vid sammanträdet utses regelmässigt generaldirektören och chefen för statens vattenfallsverk till styrelsens ordförande samt en av de utomstående ledamöterna av vattenfallsstyrelsen, vilken tillika är ledamot av bolagets styrelse, till dess vice ordförande. Vidare utses kraftverksdirektören i Motala till bolagets verkställande direktör.

Bemyndigande att var för sig teckna bolagets firma ges regelmässigt till ordföranden och verkställande direktören. Vid sammanträdet 1956 gavs sådant bemyndigande dessutom till den styrelsesuppleant som är chef för vattenfallsstyrelsens kommersiella byrå.

Förutom det konstituerande sammanträdet i april—maj (i regel maj) håller styrelsen under året tre—fyra sammanträden. Dessa fördelas med ett på vardera av följande perioder: augusti, oktober—november (i regel november), december—januari och mars—april (i regel april).

Vid styrelsesammanträdena är alltid de ledamöter och den suppleant, vilka är befattningshavare i statens vattenfallsverk, närvarande. I regel är även de övriga styrelsemedlemmarna närvarande. Därjämte brukar regelmässigt bolagets disponent och kamrer närvara.

Följande slag av ärenden upptas mera regelbundet till behandling vid sammanträdena: räkenskapsrapporter; inköp av materiel; pensioner till anställda vid bolaget; inköp och försäljning av tomter; uppförande av byggnader avsedda för driften eller som bostäder ävensom av driftanläggningar; taxor och tariffer och därmed sammanhängande frågor. Vid sammanträdet i mars—april behandlas verkställande direktörens förslag till bokslut och årsredovisning m. m. för bolaget, dess pensionsstiftelse och fria pensionsstiftelse samt förslag till driftbudget för det kommande året.

Styrelsesammanträdena hålls i regel i vattenfallsstyrelsens lokaler i Stockholm. Dock brukar förekommande sammanträden i augusti hållas i bolagets lokaler i Motala och kombineras med besök vid någon eller några av bolagets anläggningar.

Genom bolagsstyrelsens sammansättning med dess övervägande inslag av representanter för ledningen av statens vattenfallsverk och dess lokalförvaltning i

Motala äger en intim samverkan rum mellan bolaget och vattenfallsverket. Vidare förekommer en teknisk rådgivning eller konsultation från vissa av styrelsens byråer gentemot bolaget, vilken i detta fall är särdeles omfattande och i stor utsträckning gör, att bolagets ställning är relativt likartad den, som en lokal kraftverksförvaltning intar i förhållande till vattenfallsstyrelsen. För de tjänster, som på detta sätt meddelas bolaget, erhåller vattenfallsstyrelsen en ersättning, vilken enligt överenskommelse beräknas till två procent av bolagets kraftinkomster. För ifrågavarande rådgivningsverksamhet redogörs särskilt i ett senare avsnitt.

Beträffande de under vattenfallsstyrelsen hörande halvstatliga bolagen är antalet styrelsesammanträden något olika för de olika bolagen. I medeltal har under de senaste åtta åren hållits följande antal sammanträden: Bergeforsens kraft AB fem; AB Kattstrupeforsen, tre—fyra; AB Umeforsen, två. Sammanträdena hålls i regel i vattenfallsstyrelsens lokaler i Stockholm.

Av de tre bolagen har endast AB Kattstrupeforsen och Bergeforsens kraft AB i drift varande kraftstationer. Driften av AB Kattstrupeforsens station handhas av bolaget och av hos detta anställd driftpersonal. Drifttekniskt är stationen jämförlig med vattenfallsstyrelsens egna, eftersom kraftproduktionen helt sker efter order från styrelsen. De kontorsgöromål, avlöningsuträkning, bokföring m. m., som erfordras, utförs av personal vid Östersunds elektriska AB.

I fråga om Bergeforsens kraft AB har däremot vattenfallsstyrelsen enligt avtal mellan styrelsen och bolaget tills vidare åtagit sig "att i enlighet med bestämmelserna i detta avtal och med iakttagande av de närmare föreskrifter, som må meddelas av Bergeforsbolaget, samt med tillämpning i övrigt av samma principer, som gälla beträffande vattenfalls egna anläggningar av motsvarande slag, för Bergeforsbolagets räkning med användande av vattenfalls egen personal omhänderha kraftstationens drift och underhåll". För dessa åtaganden erlägger bolaget ersättning till vattenfallsstyrelsen. I frågor om avtalet företräds bolaget av en av dess styrelse utsedd "driftdelegation", som består av verkställande direktören samt ytterligare två personer, av vilka den ene utses i enlighet med vattenfallsstyrelsens förslag och den andre i enlighet med Hammarforsbolagets förslag. Den som utsetts i enlighet med vattenfallsstyrelsens förslag är kraftverksdirektören vid lokalförvaltningen Mellersta Norrlands kraftverk, inom vars område stationen är belägen.

I enlighet med avtalet har stationen sålunda i drift- och personalhänseende kommit att sortera under Mellersta Norrlands kraftverk, som handhar den löpande förvaltningen i dessa avseenden. I ifrågavarande hänseenden är stationen således att jämföra med vattenfallsstyrelsens egna.

I samband med kraftstationen driver bolaget även ett centralfiske med kläckningsanstalt. Verksamheten där drivs av bolaget med direkt anställd per-

sonal. Den kontorsrörelse, som erfordras härför och även i övrigt för bolagets bokförig m. m., handhas mot ersättning av personal vid Hammarforsbolaget.

Uppförandet av Kattstrupeforsens och Bergeforsens kraftstationer utfördes mot ersättning av vattenfallsstyrelsen, som därför inrättade särskilda byggnadsavdelningar i likhet med vad som gäller för verkets egna byggnadsföretag. En senare utbyggnad av Kattstrupeforsens kraftstation utfördes beträffande de vattenbyggnadstekniska delarna av en enskild entreprenör medan de elektriska installationerna utfördes av vattenfallsstyrelsen såsom entreprenör.

AB Umeforsen har på grund av att den av bolaget innehavda vattenkraften kommer att utnyttjas i vattenfallsstyrelsens kraftstation Stornorrfors icke någon egen förvaltning att räkna med.

Beträffande såväl Motala ströms kraft AB som de halvstatliga bolagen gäller sålunda, att formerna för vattenfallsstyrelsens ledning av och inflytande på den löpande förvaltningen är relativt egenartade. Detta framgår också av de handlingar angående bolagen, som finns förvarade inom styrelsen. Mest omfattande syns den skriftväxling vara, som äger rum mellan Motala ströms kraft AB och vattenfallsstyrelsens kommersiella byrå angående kontrakts- och taxefrågor. Beträffande vattenfallsstyrelsens debitering av bolaget för erhållna kraftleveranser förekommer korrespondens mellan kommersiella byrån och Motala kraftverk, i vilken kraftverksdirektören i Motala utan att helt synas göra åtskillnad mellan sin funktion i vattenfallsverket och i bolaget söker sammanjämka de båda företagens intressen. Huruvida chefen för kommersiella byrån i den ifrågavarande korrespondensen med bolaget yttrar sig i egenskap av suppleant i bolagets styrelse eller såsom representant för vattenfallsstyrelsen kan ibland vara tveksamt. I ett brev år 1946 ansåg han sig sålunda böra meddela, att avgivna yttranden inte finge betraktas såsom uttryck för vattenfallsstyrelsens ståndpunktstagande.

Även beträffande de halvstatliga bolagen har emellertid kommersiella byrån en relativt omfattande skriftväxling med bolagen och deras delägare angående de beräkningar i samband med bl. a. fördelningen av bolagens kostnader och produktion, som regleras i konsortialavtal och tilläggsavtal. Skriftväxling rörande lånetransaktioner ävensom vissa bokslutsfrågor finns också vid kommersiella byrån.

Beträffande såväl Motala ströms kraft AB som de halvstatliga bolag, som hör under vattenfallsstyrelsen, gäller att bolagen i viss utsträckning får påta sig uppgifter, som legat utanför deras egentliga verksamhet och som rätteligen bort ankomma på vattenfallsstyrelsen. Detta har motiverats av den bundenhet som vattenfallsstyrelsen har såsom ett statligt ämbetsverk. I första hand bör i sammanhanget nämnas att bolagen för vattenfallsstyrelsens räkning fått påta sig ansvaret för vissa borgensförbindelser.

Beträffande Motala ströms kraft AB härrör detta förhållande från att de eldistributionsföreningar och bolag, som vattenfallsstyrelsen övertar i avsikt att snarast möjligt låta dem träda i likvidation, i regel har större eller mindre skulder, för vilka vederbörande företags styrelse står borgen. Vid övertagandet av dessa företag är vattenfallsstyrelsen förhindrad att utan Kungl. Maj:ts medgivande överta även dessa borgensförbindelser. I en del sådana fall har det då hänt att bolaget fått överta borgensförbindelserna.

Vid ett tillfälle, då det var angeläget att beträffande Bergeforsens kraft AB snabbt erhålla en borgensförbindelse för vissa ersättningar, som Bergeforsbolaget kunde bli skyldigt att utge i samband med utbyggnaden av kraftstationen, ordnades vidare genom cirkulation mellan AB Kattstrupeforsens styrelseledamöter ett beslut, att bolaget tillsammans med Hammarforsbolaget gick i borgen för det erforderliga beloppet. Borgenförbindelsen, som på grund av särskilda omständigheter inte kom att tas i anspråk, skulle senare övertas av Motala ströms kraft AB, som också sedermera har åtagit sig den.

Det speciella samarbetet mellan vattenfallsstyrelsen och Motala ströms kraft AB

Såsom tidigare nämnts förekommer ett organisatoriskt samarbete mellan vattenfallsstyrelsen och Motala ströms kraft AB, vilket tar sig uttryck i bolagets konsultation av vissa av vattenfallstyrelsens byråer. Denna konsultation omfattar främst personalfrågor och ekonomiska frågor, varvid de berörda byråerna i första hand utgörs av kanslibyrån och kommersiella byrån.

Vad först beträffar personalfrågorna bör framhållas att bolaget gentemot sina tjänstemän i stort sett tillämpar de statliga personalbestämmelserna. Detta förhållande grundar sig på resultatet av förhandlingar mellan bolaget och vattenfallsverkens personalförbund (VP). Den 14 mars 1947 enades parternas delegerade om att, under förutsättning av bolagsstyrelsens och förbundets godkännande, "Civila avlöningsreglementet och civila icke-ordinarie reglementet jämte därtill hörande för vattenfallsverket gällande tilläggsbestämmelser och tillämpningsföreskrifter skulle, dock med undantag för tjänsteförteckningen, i tillämpliga delar enligt i sista hand vattenfallsstyrelsens avgörande gälla för bolagets till VP anslutna tjänstemän. Vattenfallsstyrelsens beslut i fråga, som hänskjutits till styrelsens avgörande, borde föregås av förhandlingar med förbundet. — Verkställande direktören utfäste sig att hos bolagsstyrelsen förorda, att bestämmelser med detta innehåll utfärdas av bolaget" — Bestämmelserna godkändes av bolagets styrelse den 25 april 1947 men har icke uttryckligen godkänts av VP. Dock har de med vissa smärre undantag av bolaget tillämpats gentemot alla anställda tjänstemän. Ett flertal framställningar därefter från VP

att få tjänsteförteckningen införd vid bolaget har inte lett till något resultat. Även tjänsteförteckningen har dock i stort sett följts av bolaget. En framställning från statens vattenfallsverks tjänstemannaförbund (SVT- den 19 januari 1955 att vattenfallsstyrelsens ordersamling fr. o. m. den 1 mars 1955 måtte till alla delar tillämpas i vad avsåg tjänstemän vid bolaget och tillhörande förbundet föranledde endast att bolagsstyrelsen förklarade sig gentemot SVT inta samma ståndpunkt som gentemot VP och ej ämna utsträcka ordersamlingens tillämplighet.

Innan bolagsstyrelsen tog ställning till SVT:s framställning av den 19 januari 1955 hade på föranstaltning av generaldirektören i vattenfallsstyrelsen ett sammanträde mellan chefen för vattenfallsstyrelsens kanslibyrå, bolagets verkställande direktör och kamrer hållits i Motala. Från bolagets sida hade förklarats, att vattenfallsstyrelsens ordersamling i stort sett följdes dock med ett fåtal undantag, vilka angavs och motiverades. Vidare genomgicks de flesta av de enskilda fall, där avvikelser från ordersamlingen förekom.

Det stora flertalet och mera regelbundet återkommande kontakterna med vattenfallsstyrelsen i personalfrågor rör beräkning av pensioner beträffande vilka bolaget så när som i fråga om vissa avgångsåldrar helt tillämpar de statliga bestämmelserna. Kontakterna tillgår så, att bolaget till vattenfallsstyrelsens kanslibyrå översänder en PM angående beräkning av pensionens storlek i det aktuella fallet. Denna PM granskas på kanslibyrån av den tjänsteman, som handlägger pensionsärendena beträffande statens vattenfallsverks personal. Efter granskningen återsänds PM med meddelande om eventuella ändringar till bolaget, där den läggs till grund för bolagsstyrelsens beslut. Under senare år har kontakterna i pensionsfrågor gällt tre—fyra ärenden per år. I regel omfattar korrespondensen för varje ärende endast bolagets insändande av ovannämnda PM och kanslibyråns återsändande av densamma efter granskningen. I vissa enstaka fall kan ytterligare skriftväxling förekomma för inhämtande och avgivande av kompletterande upplysningar.

Anställningsförhållandena för de vid bolaget anställda arbetarna regleras genom kollektivavtal med Svenska elektrikerförbundet. Sedan år 1946 gäller enligt bestämmelserna om avtalets omfattning specialavtal mellan vattenfallsstyrelsen och Elektrikerförbundet även beträffande arbetare vid bolaget. En särskild anmärkning anger att vad i avtalet sägs om vattenfallsstyrelsen respektive statens vattenfallsverk i tillämpliga delar skall gälla beträffande Motala ströms kraft AB, dock att sådan central förhandling mellan central förvaltningsmyndighet och fackförbund, som må upptas sedan lokal förhandling på respektive arbetsplats inte kunnat leda till överenskommelse, beträffande förhållanden vid bolaget skall föras mellan vattenfallsstyrelsen och Elektrikerförbundet. Avtalet undertecknas ej av bolaget utan endast av vattenfallsstyrelsen

och Elektrikerförbundet. Före avtalsförhandlingarna ges berörda avdelningar och lokalförvaltningar vid vattenfallsverket tillfälle att avge yttranden över förslag till nya eller ändrade avtal. Härvid jämställs bolaget med de nämnda instanserna vid vattenfallsverket. Bolaget är icke representerat i vattenfallsstyrelsens avtalsdelegation.

De funktioner såsom centralt förhandlingsorgan för bolaget, vilka tillagts vattenfallsstyrelsen som resultat av bolagets förhandlingar med tjänstemannaorganisationerna och genom styrelsens kollektivavtal med Elektrikerförbundet, har sällan aktualiserats.

Då det gäller de ekonomiska frågorna bör i första hand konstateras att större delen av den kraft, som distribueras av bolaget inköps från statens vattenfallsverk. Dessa kraftleveranser regleras genom avtal, som helt överensstämmer med de avtal vattenfallsverket har med andra kunder. I samband med dessa avtal förekommer viss korrespondens mellan, å ena sidan, vattenfallsstyrelsens kommersiella byrå — byråchefen och andra tjänstemän — samt, å andra sidan, lokalförvaltningen i Motala — kraftverksdirektören — angående affärsläget mellan lokalförvaltningen och bolaget samt mellan bolaget och dess abonnenter.

De taxor och tariffer, som av bolaget skall tillämpas gentemot abonnenterna, fastställs av bolagets styrelse. I samband därmed sker samråd, vilket åtminstone delvis är skriftligt, mellan bolaget — verkställande direktören eller disponenten — och vattenfallsstyrelsens kommersiella byrå — huvudsakligen byråchefen. Korrespondensen till den senare är ställd personligt till honom. I fråga om bolagets taxor eftersträvas att i största möjliga utsträckning få dem att ansluta sig till de av vattenfallsstyrelsen tillämpade.

Innan bolaget tecknar kontrakt angående större kraftleveranser förekommer också kontakt mellan bolaget — verkställande direktören eller disponenten — och vattenfallsstyrelsens kommersiella byrå — byråchefen och andra tjänstemän vid byrån. Vederbörande vid styrelsens driftbyrå brukar även kontaktas angående de tekniska möjligheterna till kraftleveranser.

Debiteringen av bolagets abonnenter handhas helt av bolaget. Underhandlingar pågår dock mellan bolaget och vattenfallsstyrelsen angående styrelsens övertagande av kraftdebiteringen.

Bokföringen, i vad angår kontering och utarbetande av övrigt underlag för en hålkortsmässig bearbetning, utförs helt av bolagets personal. Den därefter följande hålkortsbearbetningen utförs dock vid vattenfallsstyrelsens maskinanläggning. Av styrelsen utfärdade direktiv till bolaget angående bokföringens uppläggning inskränker sig till de tekniska detaljer, som kan föranledas av att materialet på lämpligaste sätt måste anpassas för hålkortsbearbetningen.

V

STATSMAKTERNAS KONTROLL[1]

Allmänna principer för statsmakternas kontroll rörande förvaltningen

Formerna för den kontroll som statsmakterna utövar gentemot förvaltningen sammanhänger nära med statsskickets uppbyggnad överhuvud taget och med den maktfördelning mellan Kungl. Maj:t och riksdagen, som finns nedlagd däri. Båda statsmakterna har särskilda kontrollorgan till sitt förfogande, vilka i viss utsträckning arbetar parallellt men ändå oberoende av varandra. Riksdagen har dessutom speciella möjligheter att granska det sätt på vilket den högsta ledningen över förvaltningen utövas av Kungl. Maj:t.

De särskilda kontrollorgan, som Kungl. Maj:t har till sitt förfogande, utgörs i första hand av riksräkenskapsverket och statens sakrevision. Dessutom finns för vissa verk, såsom vattenfallsstyrelsen och järnvägsstyrelsen, särskilt av Kungl. Maj:t förordnade överrevisorer. Den av nämnda organ utövade kontrollverksamheten bedrivs utan att direkt vara föreskriven i författningen. Beträffande ett annat av Kungl. Maj:ts kontrollorgan, justitiekanslersämbetet, innehåller emellertid författningen särskilda bestämmelser.

Justitiekanslern bestämmer i första hand själv omfattningen och inriktningen av den kontroll han enligt sin ämbetsuppgift har att fullgöra. I ämbetsuppgiften ingår att tillse att domare och ämbetsmän fullgör sin skyldighet, och han äger därför bl. a. övervara myndigheternas överläggningar och beslut samt ta del av protokoll och andra handlingar. De konstaterade felen kan han antingen beivra själv eller genom annan befattningshavare.[2]

Även besvärsrätten kan i vissa avseenden sägas vara ett institut för kontroll.

[1] Om man avser att behandla statsmakternas kontroll av de statliga bolagens verksamhet, torde det vara nödvändigt att först klargöra vad man innefattar i detta begrepp, eftersom detsamma förekommer alternerande med två andra med till synes likartad betydelse, nämligen revision och granskning. Helt utan svårigheter är det emellertid icke att exakt bestämma vilken skillnad i betydelse, som föreligger mellan dessa tre uttryck. Enligt författarens mening bör begreppet "kontroll" anses ha en vidare innebörd än de två övriga uttrycken och sålunda anses innefatta, vad som förstås med dessa. Uttrycket "kontroll" används därför som en sammanfattande benämning på vad som behandlas i det följande.

[2] Malmgren II, s. 202.

Rätten att anföra besvär hos Kungl. Maj:t över förment olagliga eller eljest olämpliga åtgärder av administrativa statsmyndigheter har gammal hävd. Dessa besvär prövas numera dels av regeringsrätten enligt en särskild lag, dels av Konungen i statsrådet.[3] Av Kungl. Maj:ts övriga rättsvårdande uppgifter bör även dispens-, restitutions- och benådningsrätterna uppmärksammas.[4]

Den kontroll över förvaltningen, som utövas av Kungl. Maj:t genom särskilda revisionsorgan, torde närmast vara att likställa med den granskning av de ekonomiska angelägenheternas förvaltning, som äger rum i enskilda affärsföretag. Därutöver har emellertid riksdagens makt över statsutgifterna fört med sig en rätt även för riksdagen att kontrollera hur dess beslut om statens inkomster och utgifter genomförts.[5]

Bestämmelser härom återfinns i första hand i §§ 39 och 72 riksdagsordningen. Enligt den förstnämnda paragrafen åvilar ifrågavarande granskningsuppgift statsutskottet, som skall "äga tillgång till alla statsverkets räkenskaper och handlingar" och som även fått rätt att direkt infordra uppgifter från statskontoret. Det är emellertid i praktiken icke möjligt för utskottet att hinna utföra en revision av statsverket i den utsträckning, som åsyftats. De får därför inskränka sin kontroll till att avge utlåtande över den berättelse, som de enligt § 72 riksdagsordningen valda revisorerna har att avge, och vilken skall remitteras till utskottet. Den huvudsakliga finanskontrollen kommer sålunda att ligga hos revisorerna.[6]

De av riksdagen valda revisorerna skall enligt § 72 riksdagsordningen vara tolv till antalet och ha till uppgift att "enligt regeringsformen och särskild instruktion granska statsverkets, riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning".[7] Innebörden härav är först och främst att revisorerna har rätt att göra observationer och avlämna rapport däröver. Däremot har de icke befogenhet att meddela några föreskrifter eller besluta om några förändringar, utan den enda åtgärden de kan vidta med anledning av ett anmärkt förhållande är dess omnämnande i revisionsberättelsen.[8]

Revisorernas granskning är inriktad på ekonomiska förhållanden. Detta har dock icke hindrat revisorerna att i revisionsberättelsen omnämna sådant som befunnits anmärkningsvärt, även om det inte direkt haft med statsverket och den finansiella förvaltningen att göra.[9] Området för revisorernas granskning-

[3] Ibid., s. 232 f.
[4] Ibid., s. 234 ff.
[5] Ibid., s. 357.
[6] Ibid., s. 358.
[7] Ibid., s. 358.
[8] Ibid., s. 361.
[9] Ibid., s. 362 f.

verksamhet har för övrigt varit föremål för åtskillig diskussion, vilken framför allt kommit att gälla tolkningen av begreppet "statsverket".[10]

Riksdagens motsvarighet till justitiekanslern är justitieombudsmannen (JO), som funnits alltsedan den nuvarande grundlagens tillkomst, och militieombudsmannen (MO), vilken tillkom genom en grundlagsändring vid 1915 års riksdag. Bestämmelserna om ombudsmannaämbetena finns intagna i §§ 96—100 regeringsformen, § 60 riksdagsordningen samt i av riksdagen antagna och av Kungl. Maj:t utfärdade instruktioner. Endast JO är av intresse i detta sammanhang.

JO:s kontrollområde omfattar "domstolarna" samt "ämbets- och tjänstemän". Utanför detta område har ansetts ligga organ, som icke är av rent statlig karaktär. Kommunernas myndigheter och funktionärer har sålunda tidigare ansetts stå utanför JO:s tillsyn.[11]

Allt som hör till ämbetsförvaltningen kan bli föremål för ombudsmännens kritik och ingripande. Det spelar sålunda ingen roll om det är fråga om en direkt olaglig tjänsteåtgärd eller om det endast är fråga om sådant, som kan karaktäriseras som oförstånd eller oskicklighet. I instruktionerna har dock ombudsmännens uppmärksamhet blivit fäst på vissa tjänstefel, som ansetts förtjäna särskilt beaktande. Hit hör sådana fel, som härrör från "egennytta, vrångvisa, väld eller grov försumlighet" eller som bereder "en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter".[12]

Ombudsmännen utövar sin tillsyn dels på eget initiativ, dels efter anmälan. I syfte att skapa garanti för att undersökningen skall kunna företas med tillbörlig grundlighet har ombudsmännen fått rätt att närvara vid domstolarnas och verkens överläggningar och beslut.[13] De ha också fått tillförsäkran om tillgång till domstolarnas och verkens protokoll och handlingar.[14]

Kontrollen över statsrådens ämbetsförvaltning förrättas av konstitutionsutskottet varje år på grundval av statsrådsprotokollen. I praxis låter utskottet granskningen omfatta tiden från föregående riksdags början till dagen före den pågående riksdagens början. Ingenting hindrar emellertid att utskottet granskar protokollen för en under den pågående riksdagen inträffad händelse, för vilket en större benägenhet än tidigare kan skönjas under senare år.[15]

Protokollgranskningen kommer i första hand till stånd på utskottets eget initiativ genom att det begär att få del av protokollen. Granskningen kan emel-

[10] Ibid., s. 364.
[11] Ibid., s. 328; Beträffande JO och kommunerna se SOU 1957:2.
[12] Ibid., s. 331 f.
[13] Ibid., s. 333.
[14] Ibid., s. 334.
[15] Ibid., s. 371 f.

lertid också komma till stånd på grund av en i någon av kamrarna anmäld och till utskottet remitterad s. k. anmärkningsanledning. En sådan kan anmälas antingen av en enskild riksdagsman eller genom ett utskottsmemorial men icke bli föremål för debatt eller riksdagens beslut förrän konstitutionsutskottet yttrat sig däröver.[16]

Grundlagen har öppnat två vägar för statsrådsansvarets utkrävande. Den ena, som grundar sig på § 106 regeringsformen, innebär formligt åtal inför riksrätten för ämbetsbrott. Den andra grundar sig på § 107 regeringsformen och innebär att riksdagen hemställer hos Konungen om det eller de berörda statsrådens skiljande från ämbetet. Riksdagen har sålunda icke i något av fallen möjlighet att själv skilja en ledamot av statsrådet från ämbetet.[17]

Åtal inför riksrätt beslutas av konstitutionsutskottet, som endast rapporterar sitt beslut härom till kamrarna eller meddelar att något skäl till åtal icke föreligger. I fråga om anmälan enligt § 107 regeringsformen träffas avgörandet visserligen av kamrarna, men utskottet behöver endast meddela kamrarna detaljer om resultatet av dess granskning för den händelse skäl till anmärkning föreligger. Kamrarna kan sålunda underlåta att framföra en av utskottet anmäld anmärkning till Konungen men icke besluta om att göra anmälan i fall då utskottet icke funnit skäl föreligga därtill.[18]

Slutligen bör erinras om den kontroll som riksdagen utövar genom interpellations- och frågeinstituten.

Formerna för interpellationer och enkla frågor finns angivna i RO § 52 och OSt § 20.[19]

Enligt OSt § 20 skall interpellation vara "skriftligen uppställd och av bestämt innehåll samt vara försedd med särskild motivering". Den avlämnas i två exemplar och kammaren bestämmer om den skall få framställas eller inte (utan remiss och beredning). I regel sker bordläggning först. Sedan kammaren beslutat skall interpellationen ofördröjligen överlämnas till ifrågavarande statsråd.

Enkel fråga skall också vara "skriftligt uppställd och av ett bestämt innehåll" men den behöver inte vara försedd med särskild motivering. Utan att underställas kammaren lämnas den till talmannen som genast skall låta vederbörande statsråd få del av den.

Statsrådet bestämmer själv om och när han vill svara på en interpellation

[16] Ibid., s. 375.

[17] Ibid., s. 377.

[18] Ibid., s. 377 f.; med konstitutionsutskottet menas härvid dess majoritet. Även om reservationsvis framförda yrkanden förekommer kan de icke göras till grund för någon åtgärd eller något beslut. Jfr Malmgren a. a., s. 389.

[19] Se även Malmgren I, s. 428 f. samt Tingstens utredning om ett dagordningsinstitut.

eller enkel fråga. Interpellationssvar kan följas av allmän debatt. Beträffande enkla frågor har man sökt begränsa debatten till en dialog mellan frågeställaren och statsrådet. Inga beslut eller uttalanden av riksdagen får förekomma med anledning av interpellationer och enkla frågor.

De statliga bolagens speciella förhållanden

Allmänt kan sägas att den kontrollapparat, som nyss beskrivits, endast i mycket ringa utsträckning äger tillämpning gentemot de statliga bolagen på grund av den speciella ställning, som dessa ansetts inta ur offentligrättslig synpunkt. Varken Kungl. Maj:ts särskilda kontrollorgan, riksräkenskapsverket, statens sakrevision samt justitiekanslern, eller riksdagens revisorer och ombudsmän har sålunda ansetts ha någon generell rätt att befatta sig med de statliga bolagen. Om så skulle ske har detta ansetts kräva speciella rättsliga grundvalar. Då det gäller konstitutionsutskottets granskning av statsrådens ämbetsåtgärder och interpellations- och frågeinstituten föreligger visserligen icke detta hinder, eftersom ifrågavarande kontroll i första hand vänder sig mot statsrådens handläggning av bolagsfrågor och icke mot bolagen som sådana. Därvid bör dock erinras om, att konstitutionsutskottets granskning uteslutande är inriktad på regeringsprotokollen. Statsrådens ämbetsåtgärder rörande de statliga bolagen vidtas emellertid i första rummet i anslutning till bolagsstämman och föranleder därför icke i regel något regeringsprotokoll, som kan granskas av konstitutionsutskottet. Härtill kommer att sistnämnda granskning överhuvud taget i praktiken förlorat åtskilligt i betydelse.

Som en följd av de nämnda förhållandena har tyngdpunkten av statsmakternas kontroll rörande de statliga bolagen kommit att förflyttas i förhållande till vad som gäller beträffande statens förvaltning i allmänhet. Av största betydelse är härvid den revision, vilken enligt aktiebolagslagen skall utövas av därtill särskilt utsedda revisorer. Denna torde närmast påminna om den granskning, som verkställs genom överrevisorerna i järnvägsstyrelsen och vattenfallsstyrelsen, vilka dock utövar sin funktion jämsides med Kungl. Maj:ts övriga kontrollorgan.

Även om den i aktiebolagslagen förutsatta revisionen är den betydelsefullaste möjligheten till kontroll över bolagens verksamhet från statsmakternas sida, utgör den dock icke den enda möjligheten till sådan kontroll. Såväl riksdagens revisorer som statens sakrevision har sålunda vissa, ehuru mycket begränsade, möjligheter att granska sådana bolag, som åtnjutit statsbidrag. Riksdagens revisorer har dessutom med stöd av ett specialstadgande i bolagsordningen rätt att granska ett statligt bolag, nämligen AB Trafikrestauranger.

Även om ett kontrollorgan icke formellt har rätt att granska ett statligt bolag är det givetvis i speciella fall och då speciella omständigheter föreligger möjligt att låta det utföra en motsvarande undersökning. Ett exempel härpå utgör en undersökning rörande AB Aerotransport, som statens sakrevision anmodades utföra år 1947.

I sammanhanget bör också erinras om förekomsten av den kontroll som kontrollstyrelsen i vissa avseenden utövar gentemot Sveriges centrala restaurang AB och Nya system AB på grundval av de av staten med dessa bolag slutna avtalen.[20] Av likartad beskaffenhet är den speciella kontroll, som finns organiserad beträffande Svenska penninglotteriet AB och AB Tipstjänst och vilken grundas på Kungl. Maj:ts resolutioner angående tillstånd för dessa bolag att bedriva sin verksamhet. Enligt ifrågavarande resolutioner är bolagen skyldiga att iaktta föreskrifter, som utfärdas av chefen för handelsdepartementet. Denne har också rätt att utse en eller flera kontrollanter för respektive bolag, vilkas arvode skall betalas av bolagen enligt av Kungl. Maj:t fastställda grunjer.[21] Ifrågavarande kontroll torde emellertid närmast få betraktas som en tillsynsåtgärd från kontrollstyrelsens respektive chefens för handelsdepartementet sida och kan därför förbigås i detta sammanhang.

Av något annan karaktär, eftersom den mera riktar sig mot vederbörande statsråds handläggning av bolagsfrågor än mot bolagen som sådana, är den granskning rörande statsrådens ämbetsåtgärder, som verkställs av konstitutionsutskottet, ävensom den kontroll riksdagen utövar genom interpellations- och frågeinstituten. Dessa kontrollmöjligheter förtjänar dock att beaktas i detta sammanhang, eftersom de är ägnade att belysa hur åtminstone den ena statsmaktens relationer till de statliga bolagen är beskaffade.

Möjligheten att genom interpellationer och enkla frågor till vederbörande statsråd erhålla upplysningar om de statliga bolagens verksamhet har utnyttjats i icke obetydlig utsträckning. Riksdagen är dock givetvis helt beroende av statsrådet, då det gäller de lämnade upplysningarnas art och omfattning.

Frågan om, hur statsmakternas kontroll över de statliga aktiebolagen bör vara ordnad, har varit aktuell praktiskt taget sedan det första helstatliga bolagets tillkomst. Debatten härom har framför allt åsyftat, att först riksdagens revisorer och sedan även statens sakrevision skulle få rätt att granska bolagens verksamhet.

För statsmakternas nuvarande kontrollmöjligheter ävensom för de förslag till utvidgning av desamma, som vid olika tillfällen framställts, redogörs närmare i det följande.

[20] Statsägda bolag, s. 68.
[21] Ibid., s. 69.

Revision enligt aktiebolagslagen

De revisorer, som utövar sin verksamhet enligt aktiebolagslagens bestämmelser, utses i regel på bolagsstämman, vilket i realiteten betyder att de utses av respektive departement eller, då det gäller bolag som hör under ett verk, av ifrågavarande verksstyrelse. Såsom tidigare framhållits finns dock vissa undantag, enligt vilka revisorer skall utses på annat sätt än på bolagsstämman. I regel innebär dessa undantag att några av revisorerna skall utses av Kungl. Maj:t i konselj.[22] Ur praktiska synpunkter torde — liksom beträffande styrelseledamöterna — skillnaden mellan de två förfaringssätten bli obetydlig, då det är fråga om ett bolag, som hör under ett departement och i vilket staten äger alla aktier. Om Kungl. Maj:t däremot i särskild ordning äger utse revisorer i ett bolag, som hör under ett verk eller som åtminstone delvis ägs av enskilda, blir förhållandet av något annan karaktär.

Den första varianten representeras bl. a. av AB Trafikrestauranger, vari Kungl. Maj:t enligt specialstadgande i bolagsordningen utser två revisorer.[23] Förhållandet får ses mot bakgrunden av att järnvägsstyrelsen i detta fall utövar aktieägarefunktionen, och att bolaget på grund av sin verksamhets art ansetts inta en särställning bland de under järnvägsstyrelsen hörande bolagen. Detta kommer bl. a. även till uttryck i den rätt riksdagens revisorer har att granska bolaget. Den andra varianten återfinns hos flera bland de halvstatliga bolagen, såsom Sveriges radio AB och de kungl. teatrarna, i vilka bolag staten som nämnts icke äger några aktier utan grundar sitt inflytande på andra omständigheter.

I de fyra under finansdepartementet hörande monopolbolagen är revisionen speciellt ordnad. Ifrågavarande ordning tillkom i samband med den debatt rörande riksdagens revisorers rätt att granska monopolbolagens verksamhet, som fördes under 1920-talet och som resulterade i särskilda beslut av 1930 års riksdag. Härför kommer att redogöras närmare i det följande.

De stadganden, som i samband med nämnda riksdagsbeslut intogs i bolagsordningarna för AB Svenska tobaksmonopolet och AB Vin- & spritcentralen och vilka alltjämt äger giltighet innebär i huvudsak, att i de nämnda bolagen skall finnas fem revisorer, av vilka bolagsstämman äger utse en, Kungl. Maj:t en och riksgäldsfullmäktige tre, jämte suppleanter. Då de på senare tid grundade monopolbolagen, Sveriges centrala restaurang AB och Nya system AB,

[22] I AB Kurortsverksamhet utses en revisor av fullmäktige för folkpensioneringsfonden. Likaså utses en revisor i vardera Sveriges Kreditbank och AB Industrikredit av bank- och fondinspektionen, ibid., s. 71.

[23] Ibid., s. 71

bildades, intogs motsvarande stadganden i bolagsordningarna för dessa bolag. För det fall att riksgäldsfullmäktige icke begagnar sig av sin rätt att utse ifrågavarande revisorer, skall enligt bolagsordningarna för AB Svenska tobaksmonopolet och AB Vin- & spritcentralen Kungl. Maj:t tillsätta även dessa revisorer. Fullmäktige har emellertid alltid begagnat sig av denna rätt, och då de senast grundade monopolbolagen bildades, ansågs troligen sistnämnda bestämmelse på grund härav överflödig, varför den ej intogs i bolagsordningarna för dessa bolag.[24]

De av riksgäldsfullmäktige utsedda revisorerna i monopolbolagen, som skall hämtas utanför fullmäktiges egen krets, har hittills alltid utgjorts av ledamöter av riksdagen. Ofta har någon eller några av riksdagens revisorer utsetts.[25]
I övrigt är det relativt sällsynt, att riksdagsledamöter utses till revisorer i de statliga bolagen. Däremot väljs i viss utsträckning tjänstemän hos de departement och verk, varunder bolagen närmast hör, till revisorer vid sidan av dem, som enligt aktiebolagslagen förutsätts vara auktoriserade av handelskammaren.

I det under vattenfallsstyrelsen hörande Motala ströms kraft AB, utses regelmässigt en av vattenfallsstyrelsens överrevisorer till revisor. Beträffande de under järnvägsstyrelsen hörande bolagen har motsvarande praxis ej utvecklats. Det har dock vid flera tillfällen inträffat, att överrevisorerna under hand beretts tillfälle granska bolagens verksamhet.

För de under vattenfallsstyrelsen hörande halvstatliga bolagen gäller liksom beträffande styrelseledamöterna speciella regler. Enligt konsortialavtalen skall av AB Kattstrupeforsens tre revisorer en revisor utses av vardera kontrahenten; av Bergeforsens kraft AB:s tre revisorer skall två revisorer — varav minst en som skall vara auktoriserad revisor — utses i överensstämmelse med vattenfallsstyrelsens förslag samt en revisor i enlighet med Hammarforsbolagets förslag; av AB Umeforsens två revisorer skall en revisor utses i överensstämmelse med vattenfallsstyrelsens förslag och en revisor — som skall vara auktoriserad — i överensstämmelse med Umeå stads elverksstyrelses förslag.

Nyssnämnda revisorer och suppleanterna för dem väljs formellt av bolagsstämman. Beträffande praxis kan iakttas det förhållandet, att till de befattningar som revisorer och revisorssuppleanter, vilka enligt konsortialavtalen skall utses enligt vattenfallsstyrelsens förslag och vilkas innehavare enligt samma avtal inte behöver vara auktoriserade revisorer, regelmässigt utses departementstjänstemän. Övriga revisorer och suppleanter, så när som på den revisor och suppleant, som utses i AB Kattstrupeforsen av Östersunds elektriska aktiebolag, är auktoriserade revisorer.

[24] Ibid., s. 69 ff.
[25] Statsägda bolag, s. 71.

I flertalet fall, oberoende av om revisorerna utsetts av bolagsstämman, av Kungl. Maj:t eller på annat sätt, utövar de sin verksamhet uteslutande enligt aktiebolagslagens stadganden. För de av Kungl. Maj:t utsedda revisorerna i de nyss nämnda under finansdepartementet hörande monopolbolagen, vilka benämns jourhavande revisorer, finns dock dessutom särskilda instruktioner.

I princip får dessa instruktioner anses vara av ett mycket tidigt datum. Den första instruktionen för de av Kungl. Maj:t utsedda revisorerna i AB Svenska tobaksmonopolet utfärdades nämligen redan den 26 februari 1915. För AB Vin- & spritcentralen fanns en motsvarande instruktion utfärdad den 20 juni 1924. Ifrågavarande revisorer var då två till antalet i vardera bolaget.[26]

De förändringar rörande dessa bolags organisation, som genomfördes vid 1930 års riksdag på grundval av monopolkontrollutredningens år 1928 avgivna förslag och vilka framför allt berörde revisionen, innebar att antalet av Kungl. Maj:t utsedda revisorer i varje bolag minskades med en samt att nya instruktioner utfärdades för revisorerna, vilka hädanefter skulle benämnas jourhavande revisorer.[27]

Med stöd av riksdagens beslut utfärdade Kungl. Maj:t de instruktioner för de jourhavande revisorerna i AB Svenska tobaksmonopolet och AB Vin- och spritcentralen, vilka alltjämt är giltiga. I instruktionerna, vilka är relativt detaljrikt utformade och bl. a. stadgar om viss rapportskyldighet till Kungl. Maj:t eller chefen för finansdepartementet, understryks de jourhavande revisorernas åligganden att bevaka statens intressen gentemot respektive bolag.[28]

Av det sagda framgår att den revision som statsmakterna äger företa i enlighet med aktiebolagslagens stadganden i huvudsak fyller endast Kungl. Maj:ts behov av kontroll. Ett mycket begränsat undantag härifrån utgör de under finansdepartementet hörande monopolbolagen genom den rätt riksgäldsfullmäktige tillförsäkrats att utse vissa revisorer i dessa bolag. I den allmänna debatten har dock knappast påyrkats, att behovet av ökad kontroll för riksdagen skulle tillgodoses på denna väg utan i stället genom ökad granskningsrätt för riksdagens ordinarie kontrollorgan.

[26] SOU 1928:27, s. 207 respektive SOU 1928:4, s. 119.
[27] SOU 1928:27, s. 208 ff. respektive SOU 1928:4, s. 120 ff.;
Prop. nr 195 respektive 196/1930; Rskr nr 258 respektive 259/1930.
[28] K. Instr. 27/3 1931. (AB Svenska tobaksmonopolet)
K. Instr. 24/4 1931. (AB Vin- & spritcentralen)
Statsägda bolag, s. 73.

Granskning genom riksdagens revisorer och statens sakrevision

Såsom nämnts äger riksdagens revisorer och statens sakrevision icke någon generell rätt att granska de statliga bolagen. Vissa indirekta möjligheter finns emellertid grundade på skyldigheten för den, som mottagit statsbidrag, att till nämnda revisionsorgan redovisa hur medlen använts. På grund av ett specialstadgande i bolagsordningen för AB Trafikrestauranger har vidare riksdagens revisorer rätt att granska detta bolag. Statens sakrevision har å andra sidan i ett fall anlitats för en med revision jämförbar specialundersökning av ett bolag.

Vissa indirekta granskningsmöjligheter för riksdagens revisorer och statens sakrevision

Frågan om att riksdagens revisorer skulle få rätt att erhålla sådana handlingar från statsunderstödda institutioner av olika slag, att användningen av till dessa utbetalade bidrag av allmänna medel kunde kontrolleras, upptogs av revisorerna själva i deras till 1929 års riksdag avgivna berättelse. Riksdagen anhöll i anslutning härtill om att Kungl. Maj:t skulle låta verkställa en närmare utredning och vidta erforderliga åtgärder i det av revisorerna angivna syftet.[29]

Frågan upptogs härefter i en proposition till 1931 års riksdag, som bl. a. i anledning härav uttalade, att uttryckliga föreskrifter borde meddelas rörande revisorernas granskningsrätt och att denna granskningsrätt borde uppställas som villkor vid meddelandet av statsbidrag eller statsunderstöd. För bidrag av lotterimedel borde enligt riksdagens mening enahanda granskningsrätt gälla. Efter ytterligare utredningar inom finansdepartementet framlade Kungl. Maj:t i proposition till 1937 års riksdag förslag av i huvudsak den innebörd riksdagen förordat. Riksdagen godkände Kungl. Maj:ts förslag, och som följd härav utfärdade Kungl. Maj:t den 4 juni 1937 en förordning angående skyldighet att till riksdagens revisorer avge redogörelse för användningen av statsunderstöd.[30]

De indirekta granskningsmöjligheter gentemot åtminstone vissa statliga aktiebolag, som riksdagens revisorer sålunda förfogar över, syns emellertid i praktiken ej ha spelat någon större roll.

[29] Betänkande av 1948 års revisionsutredning, s. 13.

[30] Ibid., s. 13 f.; efter viss omarbetning har ifrågavarande förordning sedermera ersatts med KK 3 juni 1949 angående skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar och upplysningar m. m.; jfr även Statsägda bolag, s. 66.

Av viss betydelse är vidare, att riksdagens revisorer i samband med granskning av annan statlig verksamhet även berört statliga bolags förhållanden. År 1949 ägnade revisorerna sålunda i dylikt sammanhang intresse åt AB Ceaverkens tillverkning och försäljning av inhemsk röntgenfilm m. m. och uttalade med anledning därav i sin berättelse till 1950 års riksdag, att det enligt deras mening var angeläget, att bolaget genom ökad forskning och förbättrad tillverkning sattes i stånd att höja röntgenfilmens kvalitet.[31] Statsutskottet delade revisorernas uppfattning på ifrågavarande punkt men inskränkte sig till att omförmäla för riksdagen vad som förevarit, då det av årets statsverksproposition framgick att Kungl. Maj:t hade sin uppmärksamhet riktad på frågan.[32] Ifrågavarande punkt i utskottets utlåtande lades till handlingarna av båda kamrarna utan debatt.[33]

Frågan om en granskningsrätt för statens sakrevision bringades under riksdagens prövning genom två motioner vid 1945 års riksdag, vilka kommer att behandlas närmare i det följande. Resultatet härav blev att Kungl. Maj:t den 11 juni 1948 utfärdade en kungörelse angående skyldighet att till statens sakrevision avge redogörelse för användningen av statsunderstöd. Kungörelsen, vilken i princip fick samma innebörd som den år 1937 beträffande riksdagens revisorer utfärdade kungörelsen, gav sålunda även sakrevisionen viss möjlighet att granska sådana statliga bolag, som hade mottagit statsunderstöd.[34]

Ifrågavarande förordningar kan givetvis ses som ett steg i riktning mot att riksdagens revisorer och statens sakrevision skulle tillerkännas rätt att granska de statliga bolagen. En påtaglig begränsning ligger emellertid i det förhållandet att granskningen endast kan omfatta de bolag, som erhållit statliga bidrag av olika slag och beträffande dessa endast de medel som erhållits från staten, medan den ekonomiska verksamheten i övrigt ligger utanför granskningen. I den fortsatta debatten rörande utsträckningen av riksdagens revisorers och statens sakrevisions granskningsrätt till de statliga bolagen har därför ifrågavarande förordningar icke tillmätts alltför stor betydelse.

Riksdagens revisorers granskning av AB Trafikrestauranger

Den av AB Trafikrestauranger nu bedrivna verksamheten omhänderhades före bolagets tillkomst av Turisttrafikförbundets restaurang AB, vars relatio-

[31] Riksdagens revisorers berättelse över den år 1949 av dem verkställda granskningen, Del I, s. 217; jfr även Statsägda bolag, s. 68.

[32] Statsutsk. utl. nr 177/1950, s. 45.

[33] FK prot. nr 21/1950, s. 7; AK prot. nr 21/1950, s. 86.

[34] KK 11 juni 1948 angående skyldighet att till statens sakrevision avgiva redogörelse för användning av statsunderstöd; jfr även Statsägda bolag, s. 68.

ner till järnvägsstyrelsen var reglerade genom särskilda avtal. Bolaget var dock privatägt med viss del av aktierna ägda av det statsunderstödda Svenska trafikförbundet.[35]

År 1934 fann sig riksdagens revisorer ha anledning att verkställa vissa undersökningar rörande statens och Svenska trafikförbundets mellanhavanden med Turisttrafikförbundets restaurang AB. Eftersom bolagets räkenskaper icke var tillgängliga för revisorerna fick undersökningen inskränkas till de allmänt tillgängliga styrelse- och revisionsberättelserna. Undersökningen resulterade i att revisorerna bl. a. uttalade, att det borde tas under övervägande huruvida bolagets kontrakt med järnvägsstyrelsen lämpligen borde revideras i syfte att bättre tillgodose statens intressen.[36]

Ifrågavarande omständigheter torde sannolikt utgöra bakgrunden till, att föredragande departementschefen i propositionen angående bildandet av AB Trafikrestauranger utan närmare motivering uttalade, att det nya bolaget "givetvis" skulle vara skyldigt underkasta sig granskning av riksdagens revisorer.[37] Statsutskottet gjorde icke heller några särskilda kommentarer i denna fråga. Bestämmelser om att riksdagens revisorer skulle vara berättigade att granska bolagets räkenskaper och förvaltning intogs emellertid redan från början av bolagets verksamhet i bolagsordningen.[38]

Riksdagens revisorer har härefter endast vid ett tillfälle, åtminstone med omnämnande i revisionsberättelsen, nämligen år 1950, utnyttjat sin granskningsrätt gentemot AB Trafikrestauranger. Revisorerna uttalade därvid sitt erkännande beträffande bolagsledningens sätt att fullgöra sina uppgifter men föreslog ändå vissa anordningar i syfte att ytterligare förbättra det ekonomiska utfallet av rörelsen, vilket statsutskottet vid behandlingen av revisorernas berättelse ställde sig bakom.[39]

Statens sakrevisions utredning rörande AB Aerotransport

I februari 1947 erhöll statens sakrevision enligt beslut av Kungl. Maj:t i uppdrag att granska AB Aerotransports verksamhet och organisation. Sakrevisionen uppdrog i sin tur åt f. d. generaldirektören Malm att med biträde av

[35] Statsägda bolag, s. 18.
[36] Riksdagens revisorers berättelse om den år 1934 av dem verkställda granskningen, Del I, s. 284 ff.; statsutskottet berörde icke ifrågavarande punkt i sitt utlåtande.
[37] Prop. nr 199/1937, s. 20.
[38] Statsägda bolag, s. 66.
[39] Riksdagens revisorers berättelse över den år 1950 av dem verkställda granskningen, Del I, s. 102 ff.; Statsutsk. utl. nr 174/1951, s. 35 f.; jfr Statsägda bolag, s. 66.

två tjänstemän hos sakrevisionen utföra undersökningen. Resultatet av denna undersökning, vilken omfattade praktiskt taget alla sidor hos bolagets verksamhet, överlämnades av utredningsmannen till sakrevisionen den 11 november 1947, varpå sakrevisionen med en kort skrivelse överlämnade utredningen till Kungl. Maj:t i november 1947.[40]

Om utredningen, som sannolikt åtminstone till viss del föranletts av den förestående sammanslagningen av ABA och SILA och som sålunda var av tillfällig natur, har sakrevisionen i sin verksamhetsberättelse för budgetåret 1947/48 meddelat följande.

"Granskningen har föranlett framläggande av åtskilliga förslag och rekommendationer, vilka syfta till en förenkling av bolagets organisation och ett nedbringande av kostnaderna i olika hänseenden. Enligt vad sakrevisionen inhämtat har bolagets centralförvaltning numera underkastats omorganisation. Beträffande bolagets allmänna planeringar och intill tiden för granskningen vidtagna dispositioner för främjandet av det svenska trafikflygets utveckling, har utredningen visserligen givit vid handen, att berättigade erinringar i stort sett icke vore att göra häremot men att vid inköpet av ett större antal fyrmotoriga flygplan av typ DC:6 detta antal — med utgångspunkt från då föreliggande trafikproblem — tillmätts i överkant. I anslutning härtill har framhållits, att det icke vore uteslutet att bolaget för obestämbar tid framåt kunde komma att innehava ett överdimensionerat bestånd av fyrmotoriga flygplan och att det kunde bliva nödvändigt att avyttra ett lämpligt antal plan och använda de frigjorda medlen i första hand för att lätta bolagets finansställning.

Granskningen har jämväl givit anledning till uttalande av en varning mot alltför optimistiska prognoser beträffande trafikflygets framtidsutsikter och ett framhållande av att tiden vore inne för upptagande av ingående principdiskussion om utvecklingslinjerna för bolagets verksamhet. I samband härmed har föreslagits, att i god tid före nytt trafikår för bolagets styrelse borde framläggas förslag till trafikprogram, till personal- och lönestat samt till årsbudget. Med föranledande av gjorda iakttagelser i fråga om konkurrensförhållandena inom trafikflyget har uttalats, att möjligheten av en förskjutning i framtiden från den vid tiden för granskningen konstaterade konkurrensen mellan olika flygbolag till ett ökat samarbete icke kunde avvisas och att därför återhållsamhet borde iakttagas med försäljningsorganisationens ytterligare utbyggnad och med investeringar för nya expansionsföretag."[41]

[40] Utredning om AB Aerotransport, avgiven av statens sekrevision den 17 november 1947 (stenc.).

[41] Statens sakrevisions verksamhetsberättelse för budgetåret 1947/48, s. 14 f.

Ifrågasatta utvidgningar av riksdagens revisorers och statens sakrevisions granskningsrätt

Såsom framgår av det föregående måste de reella möjligheter, som finns för riksdagens revisorer och statens sakrevision att granska de statliga bolagens verksamhet, anses som relativt obetydliga. Den diskussion om utvidgning av statsmakternas kontrollbefogenheter gentemot de statliga bolagen, som ägt rum, har emellertid framför allt syftat till att ge dessa båda kontrollorgan rätt att granska bolagens verksamhet. Ifrågavarande diskussion har pågått under praktiskt taget hela den tid de statliga bolagen funnits. Den kom först att inrikta sig på AB Svenska tobaksmonopolets och AB Vin- & spritcentralens verksamhet. Senare kom även de kungl. teatrarna in i bilden.

Diskussionen avsåg i början endast riksdagens revisorers kontrollverksamhet, vilket bl. a. sammanhänger med att statens sakrevision inte inrättades förrän år 1943. I samband därmed aktualiserades emellertid redan från början frågan om detta organs rätt att granska de statliga bolagens verksamhet. På senare år har debatten om utvidgning av de båda kontrollorganens granskningsrätt till de statliga bolagen i stort sett ägt rum parallellt.

Riksdagens revisorer och monopolbolagen

Olof Olssons i Kullenbergstorp motion till 1922 års riksdag

Första gången ett förslag framställdes om att riksdagens revisorer skulle få rätt att granska statliga aktiebolag var vid 1922 års riksdag, då flera motioner hade väckts rörande omfattningen och formerna för revisorernas granskningsrätt. I en av dessa hemställde ledamoten av andra kammaren Olof Olsson i Kullenbergstorp, att riksdagen av Kungl. Maj:t skulle begära förslag till sådana ändrade bestämmelser för statsrevisionen, att denna skulle komma att omfatta även monopolistiska företag, som var av statsfinansiell betydelse, och vilka tillskapats genom direkta statliga åtgärder, även om de icke drevs av staten själv.[42]

I motiveringen framhöll motionären, att "varupolitiska företag av statsfinansiell betydelse" såsom AB Vin- & spritcentralen och AB Svenska tobaksmonopolet var undandragna revisionens granskning. Dessa hade tillskapats genom direkta statliga åtgärder men drevs icke av staten. Motionären ansåg

[42] Mot. AK nr 196/1922; jfr även — här och i det följande — Betänkande av 1948 års revisionsutredning.

emellertid att förvaltningen av dylika monopol var av stort intresse ur allmän synpunkt. Av denna berodde nämligen storleken av de inkomster, som från monopolen tillfördes statskassan. Då monopolen tillkommit genom statliga åtgärder ansåg motionären vidare, att det fanns skäl att det allmänna kontrollerade hur desamma utövade sin maktställning gentemot allmänheten. Ifrågavarande ekonomiska granskning syntes motionären böra anförtros riksdagens revisorer. Dessa skulle därigenom även få möjlighet till fullständigare belysning av det område, som de redan ägde granska.

Motionen behandlades av konstitutionsutskottet tillsammans med de övriga motionerna rörande ändrade bestämmelser för riksdagens revisorers verksamhet. Beträffande den nyss refererade motionen anförde utskottet, att då företag av ifrågavarande art — och därvid särskilt de i motionen nämnda bolagen — uppstått genom statliga åtgärder, då deras vinstmedel i viss utsträckning skulle inlevereras till statsverket och då deras förvaltning därigenom var av stort ekonomiskt intresse för staten, borde en särskild granskning av dem ur statsfinansiell synpunkt äga rum. Konstitutionsutskottet ansåg därvid att den rätt, som enligt respektive bolagsordningar tillkom Kungl. Maj:t att utse vissa av bolagens revisorer, icke var tillräcklig. Denna revision borde därför enligt utskottets mening kompletteras med en rent statlig revision, vars resultat borde föreläggas riksdagen. Frågan huruvida denna revision borde ske genom riksdagens revisorer eller på annat sätt lämnade utskottet dock tills vidare obesvarad i avvaktan på den utredning rörande statsrevisionens verksamhet, som utskottet i anledning av motionerna hemställde att riksdagen skulle begära hos Kungl. Maj:t.[43] Riksdagen biföll utskottets hemställan och avlät en skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om en utredning av de berörda frågorna.[44]

Med anledning av riksdagens skrivelse tillkallade chefen för finansdepartementet särskilda sakkunniga för utförande av den begärda utredningen. De sakkunniga avgav ett betänkande år 1924, som emellertid endast innehöll förslag rörande vissa delar av det område utredningsuppdraget omfattade. Något förslag till omläggning av revisionen för monopolbolagen innehöll betänkandet sålunda icke. Vid en förberedande undersökning av denna fråga hade nämligen de sakkunniga funnit, att frågan krävde avsevärd tid och erbjöd stora svårigheter, bl. a. av det skälet att bedömningen förutsatte ett in-

[43] KU utl. nr 13/1922. I två reservationer till utlåtandet yrkade ledamöterna Reuterskiöld respektive Persson i Fritorp på vissa variationer i skrivningen, vilka dock innebar, att reservanterna ställde sig positiva till en utvidgad granskningsrätt för riksdagens revisorer rörande bolagen.

[44] FK prot. nr 32/1922, s. 50 ff.; AK prot. nr 37/1922, s. 40 ff.; Rskr nr 166/1922.

gående studium av företagens organisation samt även av åtskilliga spörsmål av såväl offentligrättslig som privaträttslig natur.[45]

Lithanders interpellation vid 1926 års riksdag

Frågan aktualiserades ånyo i en interpellation år 1926 till statsrådet och chefen för finansdepartementet, huruvida den pågående riksdagen hade att förvänta något förslag i ärendet från Kungl. Maj:t. Interpellanten, ledamoten av andra kammaren Lithander, pekade därvid bl. a. på den långa tid, som förflutit sedan riksdagen framställt sin begäran, och framhöll, att det för de flesta stod tydligt och klart, att riksdagens revisorer borde äga rätt att granska de i 1922 års motion angivna monopolbolagen.[46]

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Wigforss, lämnade ett utförligt interpellationssvar. Efter att ha redogjort för de faktiska åtgärder, som vidtagits i anledning av riksdagens skrivelse, meddelade han, att man år 1924 sökt förmå de sakkunniga att fortsätta sin verksamhet och behandla spörsmålet om revisionens utformning i monopolbolagen, ehuru med negativt resultat. De tidigare departementscheferna Beskow och Thorsson hade därefter båda hyst den uppfattningen, att utredningen i ifrågavarande del tills vidare kunde få vila. Några ytterligare undersökningar utöver vissa överväganden inom departementet hade därefter ej företagits. Bl. a. sammanhängde detta med att de båda monopolbolagens organisation prövats och fastställts av riksdagen efter det att ifrågavarande riksdagsskrivelse avlåtits. Beträffande AB Vin- & spritcentralen hade därvid vissa anordningar vidtagits, som medfört att det allmännas inflytande på bolagets skötsel blivit avsevärt starkare än förut. Detta hade bl. a. ordnats så, att Kungl. Maj:t genom utseende av en jourhavande direktör i bolaget ägde möjlighet att utöva en fortlöpande kontroll och tillsyn. I AB Svenska tobaksmonopolet hade motsvarande anordningar icke vidtagits. Statens möjligheter att övervaka detta företag och inverka på dess förvaltning framgick emellertid av att statens aktieinnehav uppgick till c:a 89 procent av aktiekapitalet.[47]

I fortsättningen framhöll chefen för finansdepartementet, att det framgick av den lämnade redogörelsen att en ingående statlig kontroll av de båda monopolbolagen redan utövades. De önskemål, som riksdagen gett uttryck för i sin skrivelse år 1922, var sålunda i viss utsträckning att anse som förverkligade. Departementschefen ansåg det därför lämpligt att avvakta någon tids

[45] Betänkande av 1948 års revisionsutredning etc., s. 3.
[46] AK prot. nr 6/1926, s. 2 f.
[47] AK prot. nr 19/1926, s. 1 ff.

ytterligare erfarenhet innan frågan ånyo upptogs till prövning. Åtminstone fann han det lämpligt att invänta utgången av den löpande perioden för avtalen mellan staten och respektive bolag, vilket inträffade år 1928 respektive år 1929. Departementschefens svar på interpellantens fråga blev därför, att något förslag till den pågående riksdagen icke var att förvänta, men att en utredning borde företas och slutföras i så god tid, att förslag kunde framläggas innan frågan om nya avtal med de två monopolbolagen avgjordes.[48]

I den efterföljande korta debatten yttrade sig förutom interpellanten endast författaren av 1922 års motion, Olof Olsson i Kullenbergstorp. Båda uppehöll sig vid det naturliga i att riksdagens revisorer granskade de båda monopolbolagen, särskilt på grund av dessas funktion som skatteinstrument. Lithander framhöll dessutom bl. a., att den enklaste vägen var att via ett avtal komma fram till den kontroll, som man ville ernå, nämligen att riksdagsrevisorerna skulle få rätt att granska bolagens förvaltning. En sådan lösning skulle inte kräva någon lagändring och ännu mindre någon grundlagsändring.[49]

Relativt kort tid härefter (november 1926) tillsattes den s. k. monopolkontrollutredningen.

Monopolkontrollutredningens betänkanden år 1928

Monopolkontrollutredningen kom i sitt betänkande om AB Vin- & spritcentralen till den uppfattningen, att behov förelåg av en bättre organiserad och verksammare revision av detta bolag än den existerande. Utredningen föreslog att den befattning som jourhavande direktör, vilken inrättats genom 1923 års avtal i syfte att tillgodose behovet av ökad kontroll och tillsyn från statens sida av bolagets verksamhet, skulle indras och jourhavande direktörens uppgifter till övervägande delen anförtros revisionen.[50]

En riktlinje för utarbetandet av utredningens förslag rörande AB Vin- & spritcentralen hade varit, att det allmänna skulle ha vidgat inflytande i revisionen. Härför fanns enligt utredningens mening starka skäl av huvudsakligen statsfinansiell och social karaktär. Utredningen hade övervägt olika möjligheter att fylla det allmännas krav på kontroll, varvid det hade framstått som en förutsättning, att riksdagen skulle medverka vid utseendet av revisionsorganet.[51]

[48] Ibid., s. 4.
[49] Ibid., s. 4 ff.
[50] SOU 1928:4, s. 120 f.
[51] Ibid., s. 121.

Utredningen uppehöll sig till en början vid det år 1922 i riksdagen framförda förslaget att granskningen av bolagets förvaltning skulle anförtros åt riksdagens revisorer. Härför kunde enligt utredningens mening åberopas, att riksdagens revisorer utövade sin verksamhet på riksdagens omedelbara uppdrag och redan hade att granska de affärsdrivande verken. På grund av det sistnämnda förhållandet behövde den ifrågasatta utvidgningen därför icke betyda, att statsrevisionen tillades uppgifter, som var främmande för dess dittillsvarande verksamhet.[51]

Monopolkontrollutredningen ansåg dock, att det var vissa svårigheter förknippade med att underkasta AB Vin- & spritcentralen granskning av riksdagens revisorer. Vid frågans bedömning måste man sålunda ta hänsyn till bolagets organisation i övrigt. Eftersom verksamheten även i framtiden skulle bedrivas i aktiebolagsform måste aktiebolagslagens stadganden om revision och beslut om ansvarsfrihet alltjämt äga tillämpning. Om bolaget dessutom skulle granskas av riksdagens revisorer kom en dubbel revisionsapparat att fungera med två av varandra oberoende revisionsorgan. Detta skulle komma att innebära, att bolagsstämmans beslut om ansvarsfrihet skulle komma att fattas innan riksdagens revisorer företagit sin granskning, och detta skulle reellt om än icke formellt begränsa statsmakternas möjligheter att vidta åtgärder i anledning av riksdagens revisorers granskning. Det föreföll därför utredningen mera ändamålsenligt, att riksdagen bereddes tillfälle att utöva inflytande på den revision, som skulle förekomma enligt aktiebolagslagen, varigenom de antydda olägenheterna skulle kunna undvikas.[52]

Utredningen föreslog därför, att antalet revisorer i bolaget för framtiden skulle utgöra sju, varav fyra skulle utses av riksdagen. Dessa, som enligt utredningens förslag skulle väljas av kamrarna med två från varje kammare, borde kunna hämtas såväl inom som utom riksdagen. Någon ändring av riksdagsordningen krävdes enligt utredningens mening icke, utan det räckte med att riksdagen förklarade sig villig att påta sig ifrågavarande uppgift. Av de övriga revisorerna skulle två liksom tidigare utses av Kungl. Maj:t och en av bolagsstämman.[53] Riksdagens och Kungl. Maj:ts rätt att utse vissa revisorer skulle sålunda grundas på ett särskilt stadgande härom i bolagsordningen.[54]

Monopolkontrollutredningens förslag till revisionens ordnande i AB Svenska tobaksmonopolet hade i stort sett samma motivering och innebörd som i fråga

[52] Ibid., s. 121 f.

[53] Ibid., s. 122. Utredningen ägnade även ett relativt ingående intresse åt revisionens arbetsformer och rapportskyldighet till Kungl. Maj:t.

[54] Ibid., s. 144 ff.

om AB Vin- & spritcentralen.[55] Utredningen ansåg dock icke att de sociala synpunkter, som inverkat på förslagets utformning rörande det sistnämnda bolaget ägde samma giltighet i fråga om AB Svenska tobaksmonopolet. Antalet av riksdagen utsedda revisorer föreslogs därför i detta fall till en av vardera kammaren vald revisor. Det totala antalet revisorer i AB Svenska tobaksmonopolet skulle härigenom komma att uppgå till fem.[56]

Till monopolkontrollutredningens betänkande om AB Svenska tobaksmonopolet var fogad en reservation av ledamoten Roth, vari denne erinrade om den kritik som från olika håll framförts mot, att utredningen i betänkandet om AB Vin- & spritcentralen föreslagit, att riksdagens kamrar skulle utse vissa revisorer i detta bolag. De konstitutionella skäl, som därvid framförts och vilka reservanten icke tidigare beaktat tillräckligt, föreföll honom nu så bärande att han motsatte sig majoritetens i utredningen förslag att riksdagens kamrar vardera skulle utse en revisor i AB Svenska tobaksmonopolet. I stället föreslog han att ifrågavarande revisorer — tillsammans med de ledamöter av revisionen, som Kungl. Maj:t enligt utredningens förslag hade att utse — skulle utses av Kungl. Maj:t. Om Kungl. Maj:t därvid utsåg dessa revisorer bland lämpliga ledamöter av riksdagen borde enligt reservantens mening det avsedda syftet ändå uppnås.[57]

Propositionerna om AB Vin- & spritcentralen och AB Svenska tobaksmonopolet till 1930 års riksdag

Efter sedvanliga remisser och en kompletterande utredning utförd av justitierådet Borgström förelades monopolkontrollutredningens förslag 1930 års riksdag.[58] Av remissyttrandena tilldrar sig de yttranden, som avgavs av de berörda bolagsstyrelserna, i första hand intresse.

Styrelsen för AB Vin- & spritcentralen framhöll inledningsvis, att det av utredningen föreslagna sättet för revisionens anordnande icke kommit till användning för utseende av revisorer i något av de företag, i vilka staten då hade intressen. Även i socialiseringsnämndens förslag rörande statens järnvägar hade man utgått från att revisorerna skulle utses av företagets högsta beslutande organ, statens järnvägars stämma. Riksdagens revisorer skulle visserligen i detta fall äga granskningsrätt, men denna rätt skulle begränsas till att vinna ett allmänt omdöme om det av staten tillskjutna kapitalets förvaltning. För

[55] SOU 1928:27, s. 208 ff.
[56] Ibid., s. 210.
[57] Ibid., s. 263.
[58] Prop. nr 195/1930 (AB Svenska tobaksmonopolet) och prop. nr 196/1930 (AB Vin- & spritcentralen).

att möjliggöra denna granskning hade socialiseringsnämnden förutsatt en uttrycklig ändring av instruktionen för riksdagens revisorer.[59]

Styrelsen erinrade även om, att riksdagen enligt socialiseringsnämndens förslag skulle utse vissa ledamöter av statens järnvägars stämma, vilket föranlett socialiseringsnämnden att företa en utförlig statsrättslig undersökning. Denna hade givit till resultat, att ett grundlagsstadgande för konstituerande av en dylik rätt enligt nämndens mening synts obetingat nödvändig. AB Vin- & spritcentralens styrelse uppehöll sig även vid förarbetena till grundlagarna och framhöll med stöd av bland andra Malmgren (Sveriges grundlagar, 1926, kommentarerna till §§ 4 och 9 regeringsformen), att grundlagsstiftarna tagit som en av sina huvuduppgifter att undvika en sammanblandning av statsfunktionerna. Med stöd av de nämnda omständigheterna uttalade styrelsen, att det i varje fall var tvivelaktigt, om icke regeringsformen hindrade ett genomförande av monopolkontrollutredningens förslag i det berörda avseendet.[60] Styrelsen ifrågasatte vidare behovet av en enligt utredningens förslag utbyggd revision samt påvisade vissa organisatoriska olägenheter för bolaget, som skulle kunna uppstå, om förslaget genomfördes.[61]

Styrelsen för AB Svenska tobaksmonopolet instämde i sitt yttrande i den kritik, som styrelsen för AB Vin- & spritcentralen framfört.[62] Även statskontoret och kontrollstyrelsen ställde sig negativa till att vissa revisorer skulle utses av riksdagens kamrar.

Justitierådet Borgström framhöll i sin utredning, att man icke borde tillmäta de konstitutionella betänkligheterna mot att vissa revisorer skulle utses av riksdagens kamrar alltför stor vikt. Däremot tillmätte han de principiella och de praktiska invändningarna större betydelse och föreslog, att det antal revisorer, som kunde komma i fråga utöver av bolagsstämman valda, skulle utses av Kungl. Maj:t. Han kunde dock tänka sig att en särskild undersökning under medverkan av ledamöter av riksdagen, om så skulle befinnas påkallat, anordnades, då det var aktuellt med ett nytt avtal mellan staten och ifrågavarande bolag.[63]

Föredragande departementschefen fann ej heller att några konstitutionella hinder mötte mot en bestämmelse, som för riksdagen skulle innebära befogenhet men ej förpliktelse att utse vissa revisorer i de båda bolagen. Däremot kunde han ej underkänna den kritik, som framkommit i övrigt, särskilt som en annan lösning för att åstadkomma åtminstone ett indirekt medinflytande

[59] Prop. nr 196/1930, Bil., s. 58.
[60] Prop. nr 196/1930, Bil., s. 57 ff.
[61] Ibid., s. 59 f.
[62] Prop. nr 195/1930, Bil., s. 23 f.
[63] Prop. nr 195/1930, s. 28 f., Prop. nr 196/1930, s. 22.

från riksdagens sida erbjöds. Departementschefen föreslog sålunda att fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret skulle få befogenhet att var för sig utse en revisor i vart och ett av de båda bolagen. Begagnade de icke denna rätt skulle Kungl. Maj:t i stället meddela erforderliga förordnanden.[64] Departementschefen biträdde utredningens förslag om indragning av befattningen som jourhavande direktör i respektive bolag.[65]

Frågans behandling vid 1929 och 1930 års riksdagar

Sedan monopolkontrollutredningen avgivit sina betänkanden och Kungl. Maj:t tillsatt den i det föregående omnämnda särskilda utredningsmannen, blev frågan föremål för en motion av ledamöterna av första kammaren K. G. Westman och Adolf Dahl till 1929 års riksdag.[66] I motionen yrkades bl. a., att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle hemställa, att man vid den fortsatta utredningen skulle iaktta, att den ur det allmännas synpunkt önskvärda förstärkningen av revisionen av de båda monopolbolagen borde ske genom av riksdagens kamrar utsedda revisorer.

Motionen behandlades av bevillningsutskottet, som sade sig förutsätta att jämväl de synpunkter som motionärerna framfört blev föremål för ett allsidigt övervägande vid den fortsatta utredningen. På grund därav, och då utskottet icke fann lämpligt att vid ifrågavarande tidpunkt ta ställning till vissa ur det större sammanhanget utbrutna spörsmål, hemställde bevillningsutskottet, att motionen icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Flera reservationer till förmån för motionens syfte gjordes dock i utskottet.[67] Motionen avslogs emellertid efter en omfattande debatt av båda kamrarna.[68]

De på monopolkontrollutredningens förslag i stort sett grundade propositionerna nr 195 och nr 196 till 1930 års riksdag föranledde ett flertal motioner, av vilka huvudparten väcktes i andra kammaren.

I tvenne likalydande motioner i första kammaren yrkade C. A. Reuterskiöld, att riksdagen såsom villkor för bifall till propositionerna skulle föreskriva, att tre av vardera kammaren för varje bolag valda revisorer skulle äga delta i den årliga revisionen för respektive bolag med samma rätt och plikt som övriga revisorer.[69]

[64] Prop. nr 195/1930, s. 36, Prop. nr 196/1930, s. 27.
[65] Ibid., s. 35 respektive 27.
[66] Mot. FK nr 145/1929.
[67] Bevillningsutsk. bet. nr 5/1929.
[68] FK prot. nr 13/1929, s. 1 ff.; AK prot. nr 16/1929, s. 64 ff.
[69] Mot. FK nr 312 (avseende AB Svenska tobaksmonopolet).
Mot. FK nr 313 (avseende AB Vin- & spritcentralen).

Enligt motionärens mening var det utan vidare klart, att grundlagarna bl. a. åsyftat att förebygga ett sammanblandande av statsfunktionerna. I anslutning härtill hade Hans Järta beträffande förvaltningskontrollen uttalat satsen, att allt vad grundlagarna "icke tillåta, måste de anses förbjuda". Härav, ansåg motionären, kunde man emellertid inte vara berättigad att dra den slutsats, som monopolbolagens representanter och möjligen även statskontoret velat dra.

Motionären påpekade i fortsättningen, att den halvstatliga monopolverksamhet, som drevs av AB Svenska tobaksmonopolet och AB Vin- & spritcentralen, överhuvud taget icke existerade när grundlagarna skrevs. Riksdagens förhållande till dessa bolag varken kunde eller fick därför enligt motionärens mening bedömas efter de maktfördelningsprinciper, som grundlagsstiftarna följde. Härtill kom, att hela principen om att allt som ej var medgivet av grundlagarna skulle vara förbjudet, enligt motionärens uppfattning i och för sig var falsk. Motionären ansåg därför inte, att några som helst konstitutionella hinder mötte för att riksdagen i en fråga rörande monopolbolagen föreskrev de villkor som riksdagen fann påkallade.

Visserligen kunde den frågan ställas, om riksdagen av praktiska skäl borde avstå från att utse egna revisorer. Med hänsyn till att Kungl. Maj:t utsåg styrelseledamöter i bolagen, syntes det emellertid motionären önskvärt, att revisorer utsågs i varje fall av någon annan än Kungl. Maj:t, varvid knappast någon annan än riksdagen dock återstod. Motionären framhöll vidare, att kritiken gentemot monopolbolagen vuxit sig allt starkare till synes just därför att representanter för riksdagen icke deltagit i bolagens revision. Det var därför uppenbart att riksdagen borde utse revisorerna.

Slutligen fann motionären värdet av den av departementschefen i propositionen föreslagna utvägen, att valrätten skulle tillkomma icke riksdagens kamrar utan fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret tvivelaktigt. För att respektive fullmäktige skulle kunna begagna sin valrätt borde de nämligen bemyndigas därtill av kamrarna. Om dessa kunde lämna ett sådant bemyndigande kunde de emellertid även välja själva. Vinsten med den föreslagna anordningen blev därför enligt motionärens mening sakligt sett ingen.

Innehållet i Reuterskiölds motioner i första kammaren upptogs ordagrant i två likalydande motioner i andra kammaren av Olsson i Kullenbergstorp.[70] Av övriga inom andra kammaren i anledning av propositionerna väckta motioner märks särskilt två motioner av Lithander med yrkanden av den innebörden, att respektive bolag skulle förbinda sig att tillse, att avlönade upp-

[70] Mot. AK nr 503/1930 (angående AB Svenska tobaksmonopolet).
Mot. AK nr 504/1930 (angående AB Vin- & spritcentralen).

drag hos bolaget med undantag för revisorsuppdrag icke tilldelades riksdagens ledamöter. Vidare yrkade motionären att ersättning till ledamot av riksdagen, som utsågs till revisor, skulle för den tid revisionen pågick utgå efter samma grunder som för statsrevisor, samt att riksdagen skulle anhålla hos Kungl. Maj:t, att Kungl. Maj:t icke skulle tilldela ledamot av riksdagen annat avlönat uppdrag hos respektive bolag än revisorsuppdrag.[71]

I ytterligare två motioner yrkade Lithander, att revisionen av respektive bolag skulle ske på det sätt monopolkontrollutredningen föreslagit och att arvode till revisor hos ifrågavarande bolag skulle utgå i likhet med vad som utgick till statsrevisor.[72]

I bevillningsutskottets betänkande rörande propositionen om AB Svenska tobaksmonopolet ansåg utskottet i likhet med utredningsmännen och föredragande departementschefen, att riksdagen borde tillerkännas medinflytande beträffande granskningen av bolaget. Enligt utskottets mening skulle emellertid detta syftemål till stor del förfelas, om icke riksdagen erhöll en mera direkt medverkan vid revisorernas utseende än vad som förutsatts i propositionen. Såsom en lämpligare lösning, än att kamrarna själva skulle utse revisorer, föreslog utskottet dock, att valrätten skulle tillkomma de valmän, som enligt § 71 riksdagsordningen årligen skulle utses av kamrarna för val av fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret. Antalet riksdagsvalda revisorer föreslogs av utskottet till tre.[73] Utskottets förslag rörande AB Vin- & spritcentralen anslöt sig till vad utskottet föreslagit beträffande AB Svenska tobaksmonopolet.[74]

Bevillningsutskottet hade icke ställt sig bakom de enligt det föregående av Lithander motionsvis framställda yrkandena med syfte att förhindra, att ledamöter av riksdagen bekläddes med andra uppdrag hos bolagen än revisorsuppdrag. Dessa yrkanden framfördes emellertid reservationsvis till utskottets båda betänkanden av motionären själv med instämmande av andra utskottsledamöter.[75] Även andra reservationer förekom.

Behandlingen av bevillningsutskottets betänkanden föranledde omfattande debatter i båda kamrarna. Vid voteringen stannade kamrarna i skiljaktiga beslut rörande bl. a. revisionen, och förslagen gick därför tillbaka till utskottet för sammanjämkning.[76]

[71] Mot. AK nr 499/1930 (angående AB Svenska tobaksmonopolet).
Mot. AK nr 496/1930 (angående AB Vin- & spritcentralen).
[72] Mot. AK nr 500/1930 (angående AB Svenska tobaksmonopolet).
Mot. AK nr 497/1930 (angående AB Vin- & spritcentralen).
[73] Bevillningsutsk. bet. nr 20/1930, s. 24.
[74] Bevillningsutsk. bet. nr 21/1930, s. 28.
[75] Bevillningsutsk. bet. nr 20/1930, s. 43 respektive bevillningsutsk. bet. nr 21/1930, s. 45.
[76] FK prot. nr 29/1930, s. 9 ff. och 78 ff.; AK prot. nr 31/1930, s. 21 ff. och 62 ff.

Skiljaktigheten mellan kamrarnas beslut avsåg i första hand valet av revisorerna. Enligt första kammarens beslut skulle två av respektive bolags fem revisorer utses av riksdagen, varav en av fullmäktige i riksbanken och en av fullmäktige i riksgäldskontoret. Enligt andra kammarens beslut skulle tre av respektive bolags fem revisorer utses av riksdagen genom valmännen för val av fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret.

Bevillningsutskottets sammanjämkningsförslag innebar, att riksdagen för varje bolag skulle äga utse tre revisorer, vilka samtliga skulle utses av fullmäktige i riksgäldskontoret utom fullmäktiges egen krets. Om denna rätt icke begagnades skulle Kungl. Maj:t äga meddela erforderliga förordnanden.[77]

I motiveringen för sitt förslag framhöll bevillningsutskottet bl. a., att vid revisionen av monopolbolagen, vilken närmast hade att iaktta det allmännas intressen inom beskattningens område, gjorde sig även andra synpunkter gällande än i fråga om ett vanligt affärsföretag. Det var därför angeläget, att i revisionen fanns representerade i allmänna angelägenheter erfarna och kunniga personer vid sidan av dem, som företrädde revisionstekniska och affärsmässiga synpunkter. I syfte att framhäva fullmäktiges i riksgäldskontoret ställning som ett från själva revisionen fristående valkollegium, hade utskottet föreslagit att revisorerna skulle utses utom fullmäktiges egen krets.

Sammanjämkningsförslagen godkändes av riksdagen utan nämnvärd debatt.[78]

Genom besluten vid 1930 års riksdag hade frågan om riksdagens granskning av de två monopolbolagen åtminstone tills vidare fått sin lösning. Erforderliga stadganden i enlighet med riksdagens beslut intogs i bolagsordningarna för AB Svenska tobaksmonopolet och AB Vin- & spritcentralen, vilket som nämnts även skett med de på senare tid grundade Sveriges centrala restaurang AB och Nya system AB.

Statsrevisorernas motioner till 1939 års riksdag

Frågan om riksdagens revisorers granskning återkom emellertid vid 1939 års riksdag. Därvid väcktes i kamrarna två likalydande motioner, vilka var undertecknade av samtliga tjänstgörande statsrevisorer och vilka syftade till att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle hemställa om förslag till sådana bestämmelser, att statsrevisorernas granskning skulle kunna omfatta AB

[77] Bevillningsutsk. bet. nr 26/1930 respektive bevillningsutsk. bet. nr 27/1930.

[78] FK prot. nr 33/1930, s. 2 f; AK prot. nr 34/1930, s. 20; Rskr nr 258/1930 och nr 259/1930.

Svenska tobaksmonopolet samt de bolag, som handhade parti- och detaljhandeln med rusdrycker.[79]

Motionärerna erinrade inledningsvis om den utvidgning av statsrevisorernas granskningsrätt, som beslutats av 1937 års riksdag och för vilken tidigare redogjorts. Det förelåg emellertid enligt motionärernas mening även starka skäl att utsträcka granskningen till sådana fall, då staten exempelvis genom aktieteckning eller genom uppbörd av avgifter, som staten fastställt, skapade den ekonomiska grundvalen för en verksamhet. De företag, som motionärerna åsyftade var sprit- och tobaksmonopolbolagen, vilka ansågs äga särskild ekonomisk betydelse för staten. Avsaknaden av granskning från statsrevisorernas sida inom ifrågavarande verksamhetsgrenar kunde enligt motionärernas mening lätt försvaga medvetandet om deras tillhörighet till den offentliga förvaltningen.[80]

Statsutskottet erinrade vid sin behandling av dessa motioner om, att spörsmål av ifrågavarande art vid flera tillfällen tidigare övervägts, utan att några bestämmelser rörande den åsyftade granskningsrätten för riksdagens revisorer gentemot monopolbolagen utfärdats. Utskottet fann det emellertid, med hänsyn till den allmänna utvidgning av riksdagens revisorers granskningsrätt, som kommit till stånd, önskvärt att möjligheterna att förverkliga det i motionerna angivna syftet undersöktes av Kungl. Maj:t och hemställde därför, att riksdagen i enlighet med vad motionärerna föreslagit skulle avlåta en skrivelse därom.[81] Utskottets hemställan bifölls i båda kamrarna, i första kammaren utan debatt, i andra kammaren med ett inlägg vardera av två talare.[82]

Några omedelbara konkreta förslag från Kungl. Maj:ts sida med anledning av riksdagens skrivelse var knappast väntade. Vid 1940 års riksdag ansåg emellertid ledamoten av andra kammaren, Lithander, att den begärda utredningen dragit ut på tiden, och han riktade därför en enkel fråga till chefen för finansdepartementet, statsrådet Wigforss, huruvida regeringen till den pågående riksdagen skulle framlägga förslag om utsträckning av statsrevisorernas granskningsrätt till de statliga monopolbolagen. Som svar på den framställda frågan meddelade chefen för finansdepartementet därvid, att han redan föregående sommar föranstaltat om en förberedande utredning i ämnet, men att arbetet avbrutits vid krigsutbrottet. Frågans motsatta utredning måste för tillfället stå tillbaka för andra angelägnare arbetsuppgifter, men den borde ånyo, enligt departementschefens mening, tas upp så snart förhållandena medgav det.[83]

[79] Mot. FK nr 52/1939; Mot. AK nr 136/1939.
[80] Mot. FK nr 52/1939.
[81] Statsutsk.utl. nr 232/1939, s. 2.
[82] FK prot. nr 37/1939, s. 33; AK prot. nr 37/1939, s. 14 ff.; Rskr nr 376/1939.
[83] AK prot. nr 7/1940, s. 6.

Riksdagens revisorer och de kungl. teatrarna

Riksdagens revisorers anmärkningar till 1928 års riksdag

Den av riksdagens revisorer år 1927 verkställda granskningen omfattade bl. a. de kungl. teatrarnas verksamhet. Revisorerna fann sig därvid ha anledning att i sin berättelse till 1928 års riksdag påtala de enligt revisorernas mening mycket otillfredsställande ekonomiska resultaten av teatrarnas verksamhet. Revisorerna ansåg, att starkare garantier måste skapas för en bättre ekonomisk förvaltning av teatrarna, och att det var av synnerlig vikt, att verksamheten omlades så, att behoven av tillskott av allmänna medel minskades.[84]

I sina yttranden över revisorernas berättelse på denna punkt berörde styrelserna för de båda teaterbolagen revisorernas rätt att granska ifrågavarande bolags räkenskaper. Styrelsen för Kungl. Dramatiska teaterns AB framhöll därvid, att den inte kände till någon föreskrift, som kunde åberopas för granskning av bolagets räkenskaper i annan ordning än den aktiebolagslagen och bolagsordningen angav, medan styrelsen för Kungl. Teaterns AB hade funnit det tveksamt, om någon granskningsrätt från revisorernas sida existerade. Statsutskottet uttalade med anledning härav, att det enligt utskottets mening var uppenbart, att riksdagens revisorer borde ha rätt att granska teatrarnas räkenskaper. Bl. a. av det förhållandet, att teatrarna erhöll årliga bidrag till betydande belopp av allmänna medel följde nämligen, enligt utskottets mening, att riksdagens revisorer borde äga granskningsrätt rörande användningen av dessa inkomster och därmed beträffande teatrarnas hela förvaltning.[85]

För att någon tvekan rörande revisorernas rätt att företa denna granskning icke skulle föreligga, hemställde utskottet, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle anhålla, att Kungl. Maj:t vid anvisande av medel till upprätthållande av teatrarnas verksamhet skulle föreskriva, att riksdagens revisorer skulle äga rätt att granska desammas förvaltning och räkenskaper.[86]

Efter viss debatt biföll båda kamrarna utskottets hemställan[87] och riksdagen gjorde i skrivelse till Kungl. Maj:t anhållan i ifrågavarande avseende.[88]

[84] Riksdagens revisorers berättelse om den år 1927 av dem verkställda granskningen, Del I, s. 165 ff.
[85] Statsutsk.utl. nr 90/1928, s. 29 ff.
[86] Ibid., s. 35.
[87] FK prot. nr 27/1928, s. 92 ff.; AK prot. nr 30/1928, s. 18 ff.
[88] Rskr nr 190/1928, s. 17.

Enligt riksdagens revisorers berättelse till 1930 års riksdag hade revisorerna år 1929 företagit en mycket grundlig granskning av förvaltning och räkenskaper hos Kungl. Dramatiska teaterns AB. Revisorernas rapport häröver, som omfattade inte mindre än 22 sidor i berättelsen, innehöll åtskilliga anmärkningar rörande teaterns ekonomiska skötsel, och revisorerna uttalade, att en ändring i de anmärkta avseendena ovillkorligen måste komma till stånd.[89]

Statsutskottet, som icke ansett sig böra gå in på de av revisorerna gjorda detaljanmärkningarna, hemställde att riksdagen skulle anhålla hos Kungl. Maj:t om vidtagande av erforderliga åtgärder för att nedbringa teaterns kostnader i möjligaste mån ävensom för att överhuvud taget ordna teaterns ekonomi på ett mera tillfredsställande sätt. Riksdagen beslöt i enlighet härmed.[90]

Inte mindre grundlig var den nya granskning, som riksdagens revisorer särskilt med beaktande av de rådande ekonomiska förhållandena ansåg sig böra göra redan år 1932. Denna undersökning, vars resultat förelades 1933 års riksdag, omfattade i motsats till den föregående båda teatrarna. Beträffande Kungl. Teaterns AB utmynnade revisorernas slututtalande i att de av tidsläget enligt revisorernas mening påkallade åtgärderna borde företagas så snart som möjligt, så att resultatet kunde framträda redan i inkomst- och utgiftsstaten för nästkommande spelår. I fråga om Kungl. Dramatiska teaterns AB syntes det revisorerna föreligga anledning för riksdagen att ta under övervägande, om staten i fortsättningen borde lämna ekonomiskt stöd åt dess verksamhet i den form den då bedrevs.[91]

Statsutskottet ansåg sig sakna anledning att detaljgranska revisorernas anmärkningar mot skötseln av Kungl. Dramatiska teatern men framhöll, att även om vissa anmärkningar var tillfredsställande besvarade av teaterns styrelse, så hade revisorernas kritik i andra avseenden icke blivit vederlagd. Utskottet ansåg således, att teatern förorsakat statsverket oproportionerligt stora kostnader och yrkade att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle begära, att Kungl. Dramatiska teaterns bidrag av lotterimedel begränsades till 300 000

[89] Riksdagens revisorers berättelse om den år 1929 av dem verkställda granskningen, Del I, s. 95 ff.

[90] Statsutsk.utl. nr 80/1930, s. 23; FK prot. nr 22/1930, s. 51; AK prot. nr 23/1930, s. 9; Rskr nr 175/1930, s. 12; revisorernas granskningsrätt syns vid detta tillfälle ej ha ifrågasatts.

[91] Riksdagens revisorers berättelse om den år 1932 av dem verkställda granskningen, Del I, s. 101 ff.

kronor. Revisorernas anmärkningar rörande Kungl. Teaterns AB föranledde däremot icke något särskilt uttalande av utskottet.[92]

Efter viss debatt beslöt kamrarna i enlighet med utskottets hemställan.[93]

Ifrågasatt granskningsrätt för statens sakrevision i samband med dess inrättande

Inrättandet av statens sakrevision föregicks av utredningar av särskilt tillkallade sakkunniga — 1941 års revisionsutredning — som avgav ett betänkande i ämnet år 1942.[94] Utredningens principiella målsättning för en allmän sakrevision var, att knappast någon del av statsförvaltningen kunde ställas utanför det område, som borde tillkomma en sådan.[95]

Då det gällde frågan hur den allmänna sakrevisionen borde organiseras föreslog utredningen, att ett särskilt för hela statsförvaltningen gemensamt organ, statens sakrevision, skulle inrättas. Utredningen hade dock även tagit upp vissa andra alternativ till övervägande. Ett sådant var en utbyggnad av det vid statens järnvägar och statens vattenfallsverk existerande systemet med överrevisorer. Ett genomfört system med överrevisorer skulle enligt utredningens mening innebära den fördelen, att varje förvaltningsområde, för vilket överrevisorer tillsatts, skulle komma att granskas varje år, något som ej kunde förutsättas bli fallet, om ett sakrevisionsorgan skulle omfatta hela statsförvaltningen. Å andra sidan kunde mot ett sådant system enligt utredningens uppfattning anföras, att den sakliga granskningen skulle komma att splittras på ett flertal organ utan någon gemensam ansvarig ledning, vilket skulle försvåra genomförandet av hela statsförvaltningen omfattande undersökningar i frågor av mera allmän karaktär och även försvåra att erfarenheterna från ett område tillgodogjordes på ett annat. Vidare var det ej möjligt att tillsätta överrevisorer för varje ämbetsverk, varför vissa luckor i revisionssystemet icke skulle kunna undvikas. På de anförda skälen ansåg utredningen att en utbyggnad av systemet med överrevisorer icke borde komma i fråga.[96]

Verksamhetsområdet för den föreslagna sakrevisionen borde enligt utredningens mening principiellt omfatta den ekonomiska förvaltningen inom det

[92] Statsutsk.utl. nr 105/1933, s. 22.
[93] FK prot. nr 39/1933, s. 62 ff.; AK prot. nr 42/1933, s. 54 ff.; Rskr nr 276/1933, s. 11.
[94] SOU 1942:57. Betänkande angående inrättande av statens sakrevision, avgivet av 1941 års revisionsutredning.
[95] Ibid., s. 20.
[96] Ibid., s. 24 f.

egentliga statsverket. Det fanns emellertid verksamhetsgrenar utanför detsamma, för vilka frågan om inordning under statens sakrevision borde övervägas i sammanhanget. Dit hörde ekonomisk verksamhet, som var uteslutande statlig, eller där statsintresset var dominerande, och vilken i ökad omfattning kommit att bedrivas i bolagsform.[97]

1941 års revisionsutredning ansåg därvid, att de bolag, vilka var att betrakta som dotterbolag till statens affärsdrivande verk, intog en särställning och självfallet borde hänföras till statens sakrevisions granskningsområde. Beträffande dessa bolag erfordrades enligt utredningens mening inga särskilda bestämmelser för att revisionen skulle kunna granska deras förvaltning.[97]

Beträffande vissa andra bolag, såsom Norrbottens järnverk AB, Svenska skifferolje AB och AB Svensk torvförädling, var det däremot enligt utredningens mening nödvändigt med särskilda åtgärder för att de skulle kunna granskas av sakrevisionen. En särskild ställning ansåg utredningen att AB Aerotransport intog, genom att staten endast ägde en del av aktierna i bolaget. Med hänsyn till att bolagets verksamhet understöddes av statsmedel, ansåg dock utredningen det möjligt att ålägga bolaget att ställa räkenskaperna till förfogande för granskning av statens sakrevision.[97]

En ytterligare grupp av statliga bolag utgjordes av monopolbolagen. Med hänsyn till den statsfinansiella betydelsen av såväl dessa som de i det närmast föregående nämnda bolagen ansåg revisionsutredningen det angeläget, att en saklig granskning av bolagen möjliggjordes. Utredningen uttalade dock, att inordningen av de båda sistnämnda grupperna av statliga bolag under sakrevisionens granskning borde föregås av en närmare utredning.[98]

Revisionsutredningen uppehöll sig härefter vid den år 1937 utfärdade kungörelsen angående skyldighet att till riksdagens revisorer avgiva redogörelse för användningen av statsunderstöd.[99] Utredningen påpekade härvid, att redovisningsskyldighet för statsunderstödd verksamhet inför riksdagens revisorer icke förelåg i annat avseende än att bidragsmottagaren hade att lämna en redogörelse för själva understödets användning. För att möjliggöra en effektiv saklig granskning var det emellertid enligt utredningens mening behövligt att utsträcka granskningen till verksamhetens samtliga räkenskaper. Revisionsutredningen ansåg därför, att sakrevisionen borde ha rätt att ta del av räkenskaperna i den omfattning som erfordrades för att granskningen skulle bli fullt effektiv.[100]

[97] Ibid., s. 29.
[98] Ibid., s. 30.
[99] Denna fråga har närmare behandlats i det föregående.
[100] SOU 1942:57, s. 30 f.

Beträffande de uppgifter, som ankom på överrevisorerna vid statens järnvägar och statens vattenfallsverk, anförde utredningen, att dessa uppenbarligen var av den beskaffenheten att de borde överföras på statens sakrevision. Det fanns emellertid enligt utredningens mening skäl att i avvaktan på att statens sakrevision hunnit organiseras och närmare planlägga sitt arbete låta överrevisorerna övergångsvis fortsätta sin verksamhet under något år. I så fall borde sakrevisionen senare vid lämplig tidpunkt hemställa hos Kungl. Maj:t om att få överta överrevisorernas verksamhet.[101]

Revisionsutredningens förslag framlades i proposition till 1943 års riksdag. Föredragande departementschefen delade därvid i huvudsak utredningens inställning till frågan om det föreslagna revisionsorganets arbetsområde. Enligt departementschefens uppfattning borde de för vissa verk tillsatta överrevisorerna bibehållas under den första försökstiden. I vad mån revisionsverksamheten borde utsträckas till att omfatta även de statliga bolagen, ansåg departementschefen böra bli beroende av ytterligare prövning. Allmänt sett fann han dock önskvärt, att också denna verksamhet inbegreps under den nya sakrevisionen.[102]

Statsutskottet tillstyrkte vad som i propositionen föreslagits i nyssnämnda avseenden, och riksdagen beslöt i enlighet härmed.[103] På grundval av riksdagens beslut utfärdade Kungl. Maj:t den 10 december 1943 instruktion för statens sakrevision, enligt vilken sakrevisionen ålades granska statlig och statsunderstödd verksamhet i den mån icke Kungl. Maj:t särskilt förordnade att visst förvaltningsområde eller viss verksamhet skulle undantas från sakrevisionens granskning.[104] I Kungl. brev den 31 december 1943 förordnade Kungl. Maj:t om vissa sådana undantag, i överensstämmelse med vad departementschefen uttalat i propositionen. Frågan om dessa undantags varaktighet togs härefter upp i två motioner vid 1945 års riksdag.

[101] Ibid., s. 34 f.; statens sakrevision har sedermera erhållit granskningsrätt gentemot statens järnvägar och statens vattenfallsverk, ehuru utan att systemet med överrevisorer vid dessa verk avskaffats, se härom bl. a. SOU 1957:26, s. 87 ff.

[102] Prop. nr 164/1943, s. 30 f.; angående den statsunderstödda verksamheten syns departementschefen icke särskilt ha uttalat sig.

[103] Statsutsk.utl. nr 114/1943, s. 11; Rskr nr 227/1943.

[104] K. Instr. den 10 december 1943 för statens sakrevision, § 1.

Frågan om riksdagens revisorers och statens sakrevisions granskningsrätt under senare år

Gardells och Werners motion rörande riksdagens revisorers granskningsrätt till 1944 års riksdag

Det krav riksdagen år 1939 framfört om en särskild utredning aktualiserades ånyo vid 1944 års riksdag. Två ledamöter av andra kammaren, Gardell och Werner, hemställde därvid i en motion att riksdagen under erinran om 1939 års riksdagsbeslut skulle anhålla hos Kungl. Maj:t om en utredning rörande de lämpligaste formerna, under vilka riksdagens revisorer skulle beredas rätt att granska samtliga statskontrollerade aktiebolags förvaltning.[105]

Ifrågavarande motion innebar så till vida en nyhet, att medan intresset för en utvidgning av revisorernas granskningsrätt tidigare i huvudsak förknippats med monopolbolagen, avsåg motionen en utvidgad granskningsrätt för revisorerna beträffande samtliga statskontrollerade aktiebolag. Förklaringen torde få sökas i det förhållandet att relativt många nya statliga aktiebolag tillkommit under krigsåren, vilket även framhölls av motionärerna.

Motionärerna erinrade inledningsvis om den utsträckning av revisorernas granskningsrätt, som kommit till stånd genom 1937 års riksdags beslut. I fråga om aktiebolag, vilka till övervägande del ägdes av staten, förelåg emellertid alltjämt icke någon generell granskningsrätt för riksdagens revisorer. Vissa monopolföretag av stor statsfinansiell betydelse var sålunda, enligt vad motionärerna påpekade, undandragna revisorernas granskning. Motionärerna erinrade i samband härmed om riksdagens beslut år 1939 att hos Kungl. Maj:t begära en särskild undersökning rörande den då ifrågasatta utvidgningen av revisorernas granskningsrätt till monopolbolagen. Något resultat härav hade ännu år 1944 icke förelagts riksdagen.

Motionärerna erinrade även om, att föredragande departementschefen i propositionen till 1943 års riksdag angående inrättande av en sakrevision bl. a. uttalat, att sakrevisionens arbetsområde i princip borde omfatta all verksamhet som helt eller delvis finansierades med statliga medel. I vad mån sakrevisionens verksamhet borde utsträckas till att omfatta även den verksamhet, som bedrevs av de olika statsägda aktiebolagen, fick enligt departementschefen bli beroende av ytterligare prövning, även om det allmänt sett var önskvärt, att även denna verksamhet inbegreps.

Med hänvisning till att det sålunda av Kungl. Maj:t ansetts önskvärt, att de statskontrollerade bolagen inbegreps under sakrevisionens prövning, fram-

[105] Mot. AK nr 373/1944.

höll motionärerna, att än starkare skäl talade för att deras förvaltning även skulle kunna granskas av riksdagens revisorer. Det var nämligen — såsom motionärerna påpekade — riksdagen, vilken anvisade medel till aktieteckning i dessa bolag, och några sakliga skäl för att riksdagens revisorer icke skulle äga granska ifrågavarande form av statlig verksamhet på samma sätt som all annan statlig verksamhet förelåg enligt motionärernas mening icke.

Statsutskottet anknöt i sitt utlåtande över motionen till det förhållandet att statlig verksamhet i allt större utsträckning börjat bedrivas i aktiebolagsform. Någon anledning att från statsrevisorernas granskningsrätt undandra denna form av verksamhet, vilken i realiteten utgjorde en del av den offentliga förvaltningen, kunde utskottet icke finna. Det framstod tvärtom för utskottet som i hög grad angeläget, att riksdagen genom sina revisorer fick möjlighet att granska förvaltningen av ifrågavarande verksamhet. Med hänsyn till den betydelse som statsutskottet tillmätte ifrågavarande spörsmål, hemställde utskottet med tillstyrkan till motionen, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle anhålla om vidtagande av sådana åtgärder, att riksdagens revisorer fick rätt att granska samtliga aktiebolag, som helt eller delvis ägdes av staten.[106]

Statsutskottets hemställan bifölls av båda kamrarna utan debatt.[107]

Wistrands och Törnqvists motioner rörande statens sakrevisions granskningsrätt till 1945 års riksdag

I två likalydande motioner av ledamöterna Wistrand i första kammaren och Törnqvist i andra kammaren bringades frågan om statens sakrevisions granskningsrätt gentemot de statliga bolagen år 1945 ånyo under riksdagens prövning.[108]

Motionärerna erinrade inledningsvis om, att Kungl. Maj:t i brev den 31 december 1943 förordnat, att vissa förvaltnings- och verksamhetsområden tills vidare skulle vara undantagna från sakrevisionens granskning. Dessa områden utgjordes bl. a. av statens järnvägars och statens vattenfallsverks verksamhet, statsunderstödd verksamhet, för vilken skyldighet att underkasta verksamheten sakrevisionens granskning icke särskilt stadgats, samt statlig i bolagsform bedriven verksamhet, där icke Kungl. Maj:t särskilt förordnade, att verksamheten skulle vara underkastad sakrevisionens granskning. Motionärerna ansåg tiden vara inne att ta upp frågan om ett upphävande av ifrågavarande undantag från sakrevisionens granskningsrätt till prövning.

106 Statsutsk.utl. nr 149/1944. Statsutskottet var härvid enhälligt.
107 FK prot. nr 20/1944, s. 6; AK prot. nr 20/1944, s. 58; Rskr nr 331/1944.
108 Mot. FK nr 6/1945; Mot. AK nr 11/1945.

Beträffande undantaget för statens järnvägar och statens vattenfallsverk, vilka hade egna överrevisorer, framhöll motionärerna, att för väg- och vattenbyggnadsstyrelsen inrättats särskilda överrevisorer, utan att detta ansetts utgöra något hinder för att detta verk även granskades av statens sakrevision. Särskilt angeläget var det emellertid enligt revisorernas mening, att statens sakrevision fick möjlighet att granska den statsunderstödda verksamheten samt den statliga verksamhet, som bedrevs i bolagsform. Motionärerna ansåg, att de motiv, som riksdagen tidigare framfört för riksdagens revisorers granskningsrätt i dessa fall, med samma styrka kunde göras gällande beträffande en granskning av statens sakrevision. Med anledning härav hemställde motionärerna, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle anhålla om utredning och erforderliga åtgärder i syfte att utsträcka statens sakrevisions granskningsrätt i enlighet med vad som anförts.

Vid motionernas behandling av statsutskottet framhöll utskottet, att de nämnda undantagen från statens sakrevisions granskningsrätt huvudsakligen berodde på att revisionen närmast var att betrakta som en försöksinstitution. I likhet med motionärerna ansåg utskottet att frågan borde upptas till prövning. Utskottet hemställde därför, att riksdagen med bifall till motionerna skulle i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning i ämnet.[109] Riksdagen biföll utskottets hemställan.[110]

Frågan om statens sakrevisions rätt att granska den statsunderstödda verksamheten fick som nämnts relativt snart sin lösning. Även frågan om sakrevisionens granskningsrätt gentemot verk för vilka överrevisorer fanns tillsatta löstes också relativt snart genom att sakrevisionen tillerkändes en sådan rätt, ehuru med bibehållande av överrevisorerna.

Den bland de i motionerna angivna frågeställningarna, som visade sig mest svårlöst, var emellertid den principiella frågan om sakrevisionens granskningsrätt gentemot de statliga bolagen. För att utreda denna fråga och även frågan om riksdagens revisorers granskningsrätt beträffande de statliga bolagen tillsatte chefen för finansdepartementet i oktober 1947 en särskild utredning, 1948 års revisionsutredning, för vilken senare skall redogöras. Detta skedde emellertid icke förrän två år efter det riksdagens nyssnämnda skrivelse avlåtits. Det är därför sannolikt, att densamma i första hand föranleddes av den framställning från riksdagens revisorer vid 1947 års riksdag, som behandlas i det närmast följande.

[109] Statsutsk.utl. nr 208/1945.

[110] FK prot. nr 29/1945, s. 3 ff.; AK prot. nr 32/1945, s. 70 ff.; Rskr nr 516/1945.

Riksdagens revisorers framställning till 1947 års riksdag

Någon utredning med anledning av riksdagens år 1944 avlåtna skrivelse om rätt för riksdagens revisorer att granska de statliga bolagen tillsattes sålunda icke. Detta föranledde riksdagens revisorer att själva beröra frågan i sin berättelse till 1947 års riksdag.[111]

Revisorerna uppehöll sig härvid vid de begränsade granskningsmöjligheter, som fanns, bl. a. med stöd av den till följd av 1937 års riksdags beslut utfärdade förordningen angående skyldighet att till riksdagens revisorer avgiva redogörelse för användningen av statsunderstöd. I fråga om vissa aktiebolag, t. ex. Svenska spannmåls AB och Svenska gengas AB hade vidare i bolagsordningen eller i särskilt avtal intagits förbehåll om viss granskningsrätt från riksdagens revisorers sida. Revisorerna ansåg också, att sådan granskningsrätt förelåg beträffande de statliga aktiebolag, vilka ansågs höra under de affärsdrivande verken. Flera statskontrollerade aktiebolag var dock undandragna revisorernas granskning.[112]

Efter att ha erinrat om den framställning i frågan, som senast gjorts av 1944 års riksdag och vilken, enligt vad revisorerna hade sig bekant, icke föranlett någon åtgärd av Kungl. Maj:t, uttalade revisorerna, att de, då statlig verksamhet i allt större utsträckning började bedrivas i aktiebolagsform, velat understryka vikten av att frågan snarast bringades till sin lösning.[113]

Vid statsutskottets behandling av ifrågavarande punkt i revisorernas berättelse ansåg sig utskottet böra kraftigt understryka vad riksdagen tidigare anfört i ärendet. Särskilt starkt talade därvid enligt utskottets mening det förhållandet, att statlig verksamhet i allt större utsträckning kommit att bedrivas i bolagsform. Uskottet fann det i likhet med revisorerna angeläget, att frågan snarast bringades till en lösning, och sade sig därvid förutsätta, att sådana former för granskningen skulle kunna fastställas, att bolagens berättigade krav på en viss sekretess i affärsangelägenheter icke åsidosattes. Utskottet hemställde i enlighet härmed att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle anhålla, att Kungl. Maj:t snarast vidtog erforderliga åtgärder i av revisorerna angivet syfte.[114]

Båda kamrarna biföll utan debatt utskottets hemställan.[115]

[111] Riksdagens revisorers berättelse om den år 1946 av dem verkställda granskningen, Del I, s. 200 ff.
[112] Ibid., s. 201.
[113] Ibid., s.203.
[114] Statsutsk.utl. nr 128/1947, s. 53.
[115] FK prot. nr 23/1947, s. 35; AK prot. nr 23/1947, s. 50; Rskr nr 329/1947, s. 46.

1948 års revisionsutredning

Relativt kort tid efter det riksdagen avlåtit ifrågavarande skrivelse, i oktober 1947, bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för finansdepartementet att tillkalla särskilda sakkunniga för att inom departementet biträda med en utredning av frågan om riksdagens revisorers och statens sakrevisions granskningsrätt gentemot aktiebolag, som helt eller delvis ägdes av staten. De sakkunniga, som antog benämningen 1948 års revisionsutredning, avlämnade ett betänkande i ämnet i mars 1949.[116]

Utredningen bestod av filosofie doktorn M. Marcus och ledamoten av riksdagens andra kammare, direktören K. Wistrand. Vid behandlingen av statens sakrevisions granskningsrätt var de sakkunniga i stort sett eniga. Beträffande spörsmålet om riksdagens revisorers granskning av de statliga bolagen förelåg däremot divergerande uppfattningar.

Revisionsutredningen erinrade vid sin behandling av frågan om *statens sakrevisions* granskningsrätt gentemot de statliga bolagen inledningsvis om de områden, som undantagits från sakrevisionens granskningsrätt vid dess inrättande. Beträffande dessa hade under budgetåret 1947/48 den ändringen genomförts att statens sakrevisions granskningsrätt utsträckts till att omfatta även arbetsmarknadsstyrelsen, statens järnvägar samt statens vatenfallsverk, dock med bibehållande av de för dessa verk tillsatta överrevisorerna.[117]

Vidare erinrade utredningen om, att sakrevisionen genom beslut av Kungl. Maj:t anbefallts att granska AB Aerotransports verksamhet och organisation. Något närmare utredning hade icke, enligt vad revisionsutredningen hade sig bekant, föregått detta beslut, vilket enligt utredningens mening icke fick anses vara av prejudicerande natur, eftersom hänvändelsen till sakrevisionen enligt uppgift skedde på bolagets initiativ. Resultatet av denna granskning hade i slutet av år 1947 överlämnats till chefen för finansdepartementet, vilken året efter framlade propositionen till riksdagen om en sammanslagning av ABA med det enskilda SILA.[118]

Efter att något ha berört målsättningen och formerna för statens sakrevisions granskningsverksamhet förklarade sig revisionsutredningen principiellt sett icke finna någon invändning mot tanken, att sakrevisionen bemyndigades granska även de statskontrollerade aktiebolagens verksamhet efter i huvudsak

[116] Betänkande av 1948 års revisionsutredning om riksdagens revisorers och statens sakrevisions granskningsrätt rörande statskontrollerade aktiebolag, avgivet den 14 mars 1949 (stenc.)

[117] Betänkande av 1948 års revisionsutredning, s. 39.

[118] Ibid., s. 39 f.

samma riktlinjer, som gällde för granskningen i övrigt. Vissa sådana bolag borde dock icke beröras av denna granskningsrätt.[119]

Enligt utredningens förslag borde sålunda den utsträckta granskningsrätten begränsas till att omfatta bolag i vilka staten innehade förslagsvis minst 90 procent av aktiekapitalet, systembolagen, samt bolag, vilka enligt den år 1937 utfärdade förordningen var skyldiga att till riksdagens revisorer lämna viss redovisning för användningen av statsunderstöd.[120]

Såsom skäl för att ifrågavarande undantag från statens sakrevisions granskningsrätt föreslogs, anförde utredningen bl. a., att de enskilda meddelägarna i ifrågavarande bolag principiellt ägde en med staten jämbördig ställning. Staten kunde ej, utan att rättsförhållandets karaktär rubbades, förbehålla sig en särskild granskningsrätt, vars motsvarighet svårligen kunde tillskapas för de enskilda aktieägarnas del. Enligt utredningens mening kunde det också ifrågasättas, om icke en granskning som företogs av den ene meddelägarens organ, skulle leda den andre meddelägaren till förfång.[121]

För den föreslagna begränsningen av sakrevisionens granskningsrätt till bolag, i vilka staten ägde minst 90 procent av aktiekapitalet, talade även enligt utredningens mening den omständigheten, att det endast i sådana bolag var möjligt att genomföra den formella ordning, som erfordrades för att sakrevisionen skulle kunna utöva ifrågavarande granskningsrätt. Det räckte nämligen inte, enligt vad utredningen ansåg, med att Kungl. Maj:t upphävde sina tidigare stadgade undantag beträffande sakrevisionens granskning av statskontrollerade aktiebolag, utan ett medgivande för sakrevisionen att granska ifrågavarande bolag måste även lämnas direkt av bolagen. Det senare kunde enligt utredningen ske på flera sätt, bl. a. genom tilläggsstadganden till bolagsordningarnas föreskrifter eller genom bestämmelser i särskilda avtal mellan staten och bolagen. Under alla förhållanden borde beslut i frågan fattas på bolagsstämman.[121]

Utredningen förordade för sin del ett tilläggsstadgande till bolagsordningarna för de bolag, som skulle beröras av sakrevisionens granskning, av den innebörden, att bolaget skulle vara skyldigt att på anmodan av sakrevisionen underkasta sig dess granskning. I syfte att erhålla garanti för att affärshemligheter icke obehörigen blottades i samband med revisionsarbetet, borde den bestämmelse i sakrevisionens instruktion, som berörde denna fråga, för bolagens del skärpas, så att den gav praktiskt taget samma skydd som aktiebolags-

[119] Ibid., s. 42.

[120] Ibid., s. 42; de undantagna bolagen är i huvudsak sådana som i detta arbete betecknats som halvstatliga.

[121] Ibid., s. 42 ff.

lagen beredde genom stadgandet om tystnadsplikt för de bolagsvalda revisorerna.[122]

Utredningen berörde slutligen den konkurrens som kunde uppstå om en anmärkning fördes fram dels till Kungl. Maj:t av statens sakrevision, dels till bolagsstämman av de bolagsvalda revisorerna. Förutom till avlägsnande genom Kungl. Maj:ts eller bolagsstämmans försorg av vissa styrelseledamöter, kunde en sådan anmärkning i senare fallet som yttersta konsekvens få ansvarstalan mot de berörda styrelseledamöterna, något som var uteslutet beträffande en av sakrevisionen till Kungl. Maj:t framförd anmärkning.[123]

Förslaget har emellertid icke förverkligats. Icke heller har någon speciell granskning från sakrevisionens sida gentemot ett statligt bolag, såvitt bekant är, anordnats sedan den i det föregående nämnda undersökningen av AB Aerotransport.

Vid behandlingen av frågan om *riksdagens revisorers* granskningsrätt erinrade utredningens ledamot *Marcus* inledningsvis om, att riksdagens framställningar till Kungl. Maj:t åren 1944 och 1947 helt kort motiverats med, att det icke kunde föreligga något skäl, att från revisorernas granskningsrätt undandra ifrågavarande form av verksamhet, vilken i realiteten var en del av den offentliga förvaltningen. Marcus ifrågasatte emellertid, huruvida det med fog kunde påstås, att de statskontrollerade aktiebolagen utgjorde en del av den offentliga förvaltningen. Bolagsformen hade nämligen, enligt hans mening, valts för att frikoppla ifrågavarande företag från statsverksamheten i övrigt med dess bundna former och anknytning till de politiska instanserna. Om riksdagens revisorer fick rätt att granska dessa företag skulle detta därför innebära att man frånträdde den tidigare uppfattningen om det önskvärda i en boskillnad av antytt slag. Det viktigaste skälet till att förslaget att låta riksdagens kamrar utse revisorer i monopolbolagen mött starkt motstånd vid 1930 års riksdag, ansåg Marcus vara faran för att revisionen därigenom skulle bli politiserad och sammansatt mera med hänsyn till politiska styrkeförhållanden än till de sakliga uppgifter, som ett sådant kontrollorgan hade att fylla.[124]

Dessa synpunkter ansåg Marcus alltjämt böra tillmätas betydelse. Härtill kom de olägenheter för ifrågavarande bolag, vilka skulle kunna uppstå genom att revisorernas anmärkningar publicerades i revisorernas årsberättelse, innan de klandrade organen fått tillfälle att yttra sig däröver.[125]

Beträffande det tidigare angivna speciella syftemålet för statsrevisorernas

[122] Ibid., s. 44.
[123] Ibid., s. 44 f.
[124] Ibid., s. 45 f.
[125] Ibid., s. 46 f.

granskning att beakta "allmänna statsfinansiella synpunkter" anförde Marcus, att förutsättningar för en sådan granskning utan anlitande av riksdagens revisorer redan fanns, åtminstone hos de grupper av statliga företag, för vilka den utsträckta granskningsrätten först påkallats. Marcus sade sig härvid bl. a. åsyfta monopolbolagen, vilka genom den av Kungl. Maj:t tillsatte jourhavande revisorn var utsatta för en granskning, som även berörde de nyss angivna synpunkterna.[126]

Visserligen var det här icke fråga om någon kontroll från riksdagens organ, vilket skulle blivit fallet om riksdagens egna revisorer utfört granskningen. Föremålet för granskningen var dock detsamma. Vidare bestod revisionens majoritet av riksdagsmän, vilka genom den jourhavande revisorn fortlöpande hölls underrättade om dennes granskningsarbete.[127]

Marcus kom fram till den slutsatsen, att den bestående ordningen för revisionen av monopolbolagen måste anses fylla rimliga anspråk på effektivitet och hänsynstagande till de önskemål, som riksdagen velat tillgodose genom sin begäran, samt att det ur praktiska synpunkter skulle leda till ett opåkallat dubbelarbete om riksdagens revisorer även fick rätt att granska dessa bolag.[128]

Icke heller beträffande övriga statskontrollerade aktiebolag, för vilka icke någon motsvarighet fanns till den organisation av revisionen, som utmärkte monopolbolagen, ansåg Marcus, att skäl förelåg att utsträcka statsrevisorernas granskningsrätt. Den praktiska betydelsen härav skulle nämligen enligt Marcus sannolikt bli jämförelsevis ringa, samtidigt som riskerna för kompetenstvister och dubbelarbete skulle framträda.[129]

Marcus ansåg sålunda, att övervägande skäl talade för att den ifrågasatta utvidgningen av riksdagens revisorers granskningsrätt icke borde komma till stånd. Om någon ytterligare revision utöver den som utfördes av bolagens egna revisorer överhuvud taget borde äga rum, rekommenderade Marcus ett speciellt revisionsorgan av den typ sakrevisionen företrädde.[130]

Den andre ledamoten av utredningen, *Wistrand,* framhöll inledningsvis de skilda målsättningarna för den sedvanliga bolagsrevisionen och den revision, som bl. a. en usträckning av riksdagens revisorers granskningsrätt avsåg att tillgodose. Den granskningsrätt, som åsyftades i det senare fallet, var grundad på statsmakternas behov av att kunna pröva, om verksamheten bedrevs på ett ur statssynpunkt försvarligt sätt, och förutom att den i allmänhet

[126] Ibid., s. 47 f.
[127] Ibid., s. 48.
[128] Ibid., s. 49.
[129] Ibid., s. 49 f.
[130] Ibid., s. 50.

måste få karaktären av sporadiska undersökningar, kunde den givetvis icke heller få bolagsrättsliga verkningar.[131]

I fortsättningen framhöll Wistrand, att det icke fanns någon orsak att särskilja de befogenheter, som tillkom riksdagens revisorer och statens sakrevision. Vidare ansåg han icke, att den ordning, som skapats för monopolbolagen med vissa av riksgäldsfullmäktige utsedda revisorer, utgjorde någon fullgod ersättning för den granskning, som endast riksdagens revisorer med sin fria ställning kunde utöva. Han förordade därför, att riksdagens revisorer skulle äga granska de statskontrollerade aktiebolagen i samma utsträckning och under samma förutsättningar, som utredningen föreslagit beträffande statens sakrevision.[132]

Riksdagens revisorers uttalande till 1951 års riksdag

Till 1951 års riksdag gjorde riksdagens revisorer ånyo ett uttalande i frågan om granskningen av de statskontrollerade aktiebolagen. Uttalandet byggde bl. a. på en redogörelse för frågans tidigare behandling samt de remissyttranden, som avgivits av olika myndigheter och statliga bolag över 1948 års revisionsutrednings betänkande. Den sistnämnda redogörelsen visar att uppfattningarna i frågan varit i hög grad skiftande.[133]

Det förhållandet, att någon framställning i ämnet icke avlåtits till riksdagen och att frågan därigenom än en gång skjutits på framtiden, ansåg revisorerna vara ägnat att inge betänkligheter, inte minst ur principiella synpunkter. De hade därför funnit skäl att ta upp frågan ånyo till behandling.[134]

Revisorerna uppehöll sig inledningsvis vid frågan, huruvida den i bolagsform bedrivna statliga verksamheten kunde anses utgöra en del av den offentliga förvaltningen. Ur strängt formell synpunkt fann revisorerna en viss tveksamhet härom förklarlig. Revisorerna ansåg emellertid, att även andra omständigheter borde beaktas i denna fråga än de olikheter i fråga om organisation och arbetssätt, som förelåg mellan ämbetsverksförvaltning och bolagsdrift. Kärnpunkten var härvid, enligt revisorernas mening, vad som borde förstås med uttrycket "statsverket".[135]

Revisorerna påpekade, att Kungl. Maj:t årligen för riksdagen enligt § 58

[131] Ibid., s. 50 f.
[132] Ibid., s. 51 f.
[133] Riksdagens revisorers berättelse över den år 1950 av dem verkställda granskningen, Del I, s. 221 ff.
[134] Ibid., s. 228.
[135] Ibid., s. 228 f.

regeringsformen skulle uppvisa statsverkets tillstånd i alla dess delar, till inkomster och utgifter, fordringar och skulder. Revisorerna fann det uppenbart, att statens ekonomiska relationer till bolagen i hög grad måste påverka "statsverkets tillstånd", sådant det angivits i det nyssnämnda stadgandet. Redan av formella skäl kunde därför enligt revisorernas mening med fog hävdas, att de statliga bolagen borde innefattas i begreppet "statsverket". Såg man reellt till verksamhetens faktiska innebörd gavs ytterligare stöd för en sådan uppfattning.[136]

Enligt vad revisorerna ansåg framträdde riktigheten härav särskilt starkt i fråga om AB Svenska tobaksmonopolet och AB Vin- & spritcentralen. Men även beträffande de affärsdrivande verkens dotterbolag ansåg revisorerna det uppenbart, att det ur saklig synpunkt fanns lika starka skäl att hänföra dem till "statsverket" som affärsverken själva, eftersom de förra i huvudsak utgjorde en del av de senares ekonomiska förvaltning. Beträffande övriga bolag, vilka icke bildade någon utåt klart avgränsad grupp, ansåg revisorerna även, att det förelåg omständigheter, som talade emot att dessa skulle utgöra en från statsverksamheten i övrigt helt avskild kategori.[137]

Revisorerna ansåg således att de statliga bolagen icke endast ur mera formella synpunkter utan även med hänsyn till den faktiska verksamheten var att hänföra till statsverket, samt att därför några principiella skäl icke kunde anföras mot att revisorerna tillerkändes granskningsrätt rörande dessa företag.[138]

Efter att något ha uppehållit sig vid de farhågor, som yppats rörande konsekvenserna av en dylik utsträckning av riksdagens revisorers granskningsrätt, uttalade revisorerna, att de med hänsyn till frågans såväl principiella som praktiska betydelse fann det angeläget att densamma utan dröjsmål bringades till sin lösning.[139]

Statsutskottet hänvisade vid behandlingen av ifrågavarande punkt i revisorernas berättelse till att frågan om granskningen av de statskontrollerade aktiebolagen genom det av 1948 års revisionsutredning avgivna betänkandet underställts Kungl. Maj:ts prövning och inskränkte sig till att omförmäla för riksdagen, vad som förevarit.[140]

Ifrågavarande punkt i utskottets utlåtande lades av båda kamrarna utan debatt till handlingarna.[141]

[136] Ibid., s. 229.
[137] Ibid., s. 229 ff.
[138] Ibid., s. 231 f.
[139] Ibid., s. 234.
[140] Statsutsk. utl. nr 174/1951, s. 66;
[141] FK prot. nr 24/1951, s. 121; AK prot. nr 24/1951, s. 130.

Wistrands interpellation vid 1952 års riksdag

Frågan om statens sakrevisions och riksdagens revisorers granskningsrätt rörande de statliga bolagen togs härefter upp vid 1952 års riksdag i en interpellation riktad till statsrådet och chefen för finansdepartementet av ledamoten av första kammaren, Wistrand, vilken som framgått av det föregående varit en av de två ledamöterna i 1948 års revisionsutredning. Efter att ha redogjort för frågans tidigare behandling framhöll interpellanten, att såvitt känt ingenting förekommit i ärendet sedan 1948 års revisionsutredning framlagt sitt förslag. Riksdagens vid flera tillfällen gjorda framställningar hade sålunda icke lett till något resultat.[142]

Interpellanten ansåg, att det måste framstå som en anomali, att statens i bolagsform bedrivna verksamhet var undandragen den insyn från statsmakternas revisionsorgan, vilken den övriga delen av statsverksamheten var underkastad. Med anledning härav framställde han frågan, huruvida statsrådet och chefen för finansdepartementet hade för avsikt att förelägga riksdagen förslag om att riksdagens revisorer och statens sakrevision skulle få samma granskningsrätt i fråga om de statliga bolagen, som tillkom dem beträffande övrig statlig verksamhet.[143]

I sitt svar under vårriksdagen 1953 på interpellationen uttalade chefen för finansdepartementet, statsrådet Sköld, att det med hänsyn till omfattningen och betydelsen av den statliga eller statsunderstödda verksamhet, som bedrevs i aktiebolagsform, var naturligt, att frågan beträffande formerna för kontrollen av de statliga bolagen tillmättes stor betydelse.[144]

Departementschefen framhöll dock, att det, såsom framgått av yttrandena över revisionsutredningens betänkande, alltjämt rådde starkt delade meningar om lämpligheten av den av interpellanten förordade utsträckningen av riksdagens revisorers och statens sakrevisions granskningsrätt. För egen del fann departementschefen det naturligt, att kontrollen av statens affärsverksamhet utformades på ett sätt, som anslöt sig till den form för verksamheten, vilken valts i varje särskilt fall. Då statsmakterna beslutat organisera en viss verksamhet i bolagsform hade en strävan att ställa företaget vid sidan om den egentliga statsförvaltningen med dess bundna former och politiska anknytning som regel varit avgörande. En utsträckning av de statliga revisionsorganens granskningsrätt till de statliga bolagen skulle, enligt vad departementschefen

[142] FK prot. nr 27/1952, s. 3 ff.
[143] Ibid., s. 5.
[144] FK prot. nr 14/1953, s. 7.

ansåg, aktualisera vissa nackdelar och risker och därigenom utgöra en belastning för dessa bolag.[145]

Chefen för finansdepartementet sade sig därför icke vara beredd att framlägga förslag för riksdagen på grundval av 1948 års revisionsutrednings betänkande. Han meddelade emellertid, att han hade för avsikt att inom kort hos Kungl. Maj:t begära bemyndigande att tillkalla särskilda sakkunniga för att verkställa den av 1951 års riksdag begärda utredningen rörande de statliga företagsformerna. De sakkunniga borde enligt departementschefens mening vara oförhindrade att ånyo pröva frågan om i vilka former kontrollen över de statliga bolagen borde ske.[146]

Frågan om riksdagens revisorers och statens sakrevisions rätt att granska de statliga bolagen har emellertid ännu ej fått sin definitiva lösning. Såsom tidigare nämnts ingår spörsmålet om riksdagens inflytande över, insyn i och revision av de statskontrollerade bolagen bland de frågor, vilka 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna enligt sina direktiv kan behandla.

Den konstitutionella kontrollen

Konstitutionsutskottets granskning av statsrådens ämbetsåtgärder

Konstitutionsutskottets författningsenliga granskning är, såsom tidigare framhållits, inriktad på de ämbetsåtgärder statsråden personligen vidtagit eller underlåtit att vidta. Det är emellertid ofrånkomligt, att ifrågavarande granskning även bereder riksdagen viss insyn i det eller de organs verksamhet, som har anknytning till de granskade förhållandena. Det torde därför finnas anledning att i detta sammanhang redovisa de anmärkningar konstitutionsutskottet framställt i frågor, som berör de statliga bolagens verksamhet.

I tabell 17 lämnas en översikt avseende tiden t. o. m. år 1956 över dessa anmärkningar. Såsom framgår av översikten uppgår antalet av konstitutionsutskottet framställda anmärkningar till endast sex. Därtill kommer fyra reservationsvis framförda anmärkningsyrkanden. I samband härmed bör dock erinras om att — såsom även tidigare framhållits — endast en begränsad del

[145] Ibid., s. 7 f.

[146] Ibid., s. 8; i den fortsatta debatten, som i viss utsträkning kom att omfatta principiella frågor rörande de statliga företagsformerna, yttrade sig, förutom interpellanten och statsrådet Sköld, De Geer (fp), Bergvall (fp), Lundqvist (h), Hällgren (s), Ohlon (fp) och Åman (s).

TABELL 17. **Översikt över av konstitutionsutskottet framställda anmärkningar jämte reservationsvis framförda anmärkningsyrkanden.**

År och ämne	Kamrarnas debatter			
	Talare		Inlägg	
	FK	AK	FK	AK
Av konstitutionsutskottet framställda anmärkningar				
År 1921 angående AB Vin- & spritcentralen beviljad rätt att medverka vid inrättandet av ett farmaceutiskt centrallaboratorium	7	6	10	12
År 1926 angående AB Kreditkassans medverkan vid AB Nordiska handelsbankens rekonstruktion	4	5	9	7
År 1926 angående en till chefen för finansdepartementet inkommen anmälan (från jourhavande direktören i AB Vin- & spritcentralen)	5	6	6	7
År 1927 angående bankinspektören von Krusenstjernas förordnande att vara ordförande i AB Kreditkassans styrelse	4	5	5	8
År 1929 angående inom kamrarna jämlikt § 57 RO gjorda anmärkningar om anledning till anmärkning mot statsrådet och chefen för finansdepartementet (angående handläggningen av vissa frågor rörande AB Jordbrukarbanken)	24	17	34	22
År 1935 mot statsrådet Levinson samt föredragande departementschefen, statsrådet Wigforss, i anledning av att statsrådet Levinson efter utnämningen till statsråd fortsatt att utöva ledamotskap av tobaksmonopolets styrelse samt ej mindre erhållit förnyat förordnande såsom ledamot av sagda styrelse än även utsetts till dess vice ordförande	3	3	9	6
Reservationsvis framförda anmärkningsyrkanden				
År 1922 angående statens överenskommelse med AB Spetsbergens svenska kolfält (avser två skilda reservationsvis framställda anmärkningsyrkanden)	2	—	2	—
År 1947 angående Kungl. Maj:ts avslag å ansökan om koncession å viss flyglinje av två enskilda företag (rörande AB Aerotransport)	—	—	—	—
År 1949 angående förlagsväxelkredit till AB Aerotransport	—	—	—	—

av statsrådens åtgärder gentemot bolagen blir föremål för konseljbeslut och därigenom tillgängliga för konstitutionsutskottets granskning.[147]

Detta förhållande uppmärksammades inom konstitutionsutskottet år 1956 i ett yrkande angående omförmälan, som dock avslogs av utskottet.[148] De ledamöter, som ställt sig bakom ifrågavarande yrkande, framhöll, att man observerat vid läsningen av statsrådsprotokollen, att Kungl. Maj:t vid utseende av ombud för staten vid de statliga bolagens bolagsstämmor inskränkt till att bemyndiga chefen för vederbörande departement eller den han i sitt ställe utsåg att vara ombud. I intet fall hade något om den instruktion, efter vilken ombuden haft att handla, intagits i protokollet. Med hänsyn till betydelsen av de frågor, som statens ombud på bolagsstämman hade att taga ställning till, och då regeringen enligt ifrågavarande ledamöters mening bar ett otvetydigt konstitutionellt ansvar för vad ombudet åtgjorde, ansåg de, att en instruktion för ombudet bort intagas i statsrådsprotokollet eller i vart fall införas i akterna till statsrådsprotokollen.

Såsom framgår av översikten har debatterna rörande de av konstitutionsutskottet framställda anmärkningarna knappast varit särskilt livliga. Undantag utgör endast den år 1929 framställda anmärkningen angående handläggningen av vissa frågor rörande AB Jordbrukarbanken, vilken föranleddes av inom kamrarna jämlikt § 57 riksdagsordningen gjorda anmärkningar, och som fick politiska konsekvenser för statsrådet Wohlin.

I samtliga fall har de framställda anmärkningarna föranlett beslut av kamrarna att lägga ifrågavarande punkt till handlingarna. Den inom andra kammaren förekommande praxis att därvid uttrycka opinionsyttring har kommit till användning vid två tillfällen, nämligen år 1921 vid behandlingen av konstitutionsutskottets anmärkning mot statsrådet Eriksson i anledning av att AB Vin- & spritcentralen beviljats rätt att medverka vid inrättandet av ett farmaceutiskt centrallaboratorium samt i det nyssnämnda fallet år 1929 rörande AB Jordbrukarbanken. I båda fallen lade kammaren ifrågavarande punkt med gillande till handlingarna.

Beträffande samtliga såväl av konstitutionsutskottet framställda anmärkningar som reservationsvis framförda anmärkningsyrkanden har 107 § regeringsformen åberopats. För det närmare innehållet har tidigare redogjorts, med undantag dock för den år 1929 framställda till sin natur speciella anmärkningen angående handläggningen av vissa frågor rörande AB Jordbrukarbanken, vilken grundade sig på följande omständigheter.

Den 22 maj 1929 hade såväl inom första (Möller) som andra (Flyg) kam-

[147] Se härom även SOU 1952:45, s. 195.
[148] KU mem. nr 8/1956, s. 54 f.

maren gjorts anmälningar jämlikt § 57 RO mot statsrådet och chefen för finansdepartementet, vilka båda befanns avse dennes handläggning av vissa frågor rörande AB Jordbrukarbanken.[149]

Med anledning härav anhöll konstitutionsutskottet den 24 maj 1929 att till utskottet skulle överlämnas protokollet över finansärenden den 13 maj 1929 i vad som angick frågor berörande AB Jordbrukarbanken samt övriga eventuellt förefintliga statsrådsprotokoll i ärenden berörande banken för samma år ävensom samtliga tillhörande handlingar till dessa mål och även till sådana, som då icke blivit föremål för konseljbeslut. Utskottet anhöll också att det skulle göras hemställan om att samtliga protokoll jämte tillhörande handlingar vid sammanträden med AB Jordbrukarbankens styrelse skulle överlämnas till utskottet.[150]

Utskottet erinrade bl. a. om att det i statsrådsprotokollet den 13 maj 1929 omförmälda ärendet avlåtits som proposition till riksdagen och hänvisade till innehållet i denna proposition.[151] Utskottet ansåg sig dock böra återge vissa handlingar, som hörde till propositionen, nämligen bl. a. dels några protokoll från sammanträden med AB Jordbrukarbankens styrelse, dels några skrivelser rörande en eventuell försäljning av statens aktier i AB Jordbrukarbanken.

Konstitutionsutskottet ansåg i sitt yttrande, att chefens för finansdepartementet handläggning av det ifrågavarande ärendet gav anledning till erinringar. Till en början fann utskottet det egendomligt att departementschefen icke vidtagit några åtgärder för att lugna den panik, som utbrutit bland bankens insättare under senare hälften av april. Detta ansåg utskottet så mycket mera påkallat som banken tillkommit genom en särskild stödaktion från statsmakternas sida, och då en olycklig utveckling av bankens ekonomi enligt utskottets mening på ett kännbart sätt måste påverka statens finanser.[152]

Denna underlåtenhet att lugna bankens insättare förstörde enligt utskottets mening utsikterna för en för staten förmånlig försäljning av aktierna i banken. Men även tillvägagångssättet vid försäljningsförhandlingarna gav anledning till anmärkningar.[153]

Utskottet framhöll sålunda, att frågan om försäljning av statens aktier i AB Jordbrukarbanken endast omförmälts i samband med föredragningen av propositionen om visst stöd åt samma bank. Vidare hade icke chefen för finans-

[149] KU mem. nr 22/1929, s. 1; beträffande anmärkningarnas framställande se FK prot. nr 31/1929, s. 112 respektive AK prot. nr 38/1929, s. 124.

[150] Ibid., s. 1.

[151] Ibid., s. 2; jfr prop. nr 238/1929, Rskr nr 311. Riksdagen medgav bl. a., att från AB Jordbrukarbanken fick överföras vissa engagemang till AB kreditkassan av år 1922.

[152] Ibid., s. 16.

[153] Ibid., s. 16 f.

departementet aktat nödigt att infordra yttrande vare sig från bankens styrelse eller från bankinspektören angående lämpligheten av den ifrågasatta försäljningen. Särskilt anmärkningsvärt fann emellertid utskottet departementschefens förfarande att bekantgöra AB Jordbrukarbankens portfölj för representanter för privatbankerna, trots de betänkligheter däremot som uttalats av styrelsen för AB Jordbrukarbanken. Utskottet ansåg icke, att dessa åtgärder hade varit berättigade innan det var klart ådagalagt, att Kungl. Maj:t och riksdagen var ense om att söka sälja aktierna vid ifrågavarande tidpunkt.[154]

Konstitutionsutskottet fann det ådagalagt, att statsrådet och chefen för finansdepartementet vid ärendets behandling brustit i skicklighet samt icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta, varför utskottet gjorde anmälan mot honom enligt § 107 regeringsformen.[154] En reservation undertecknad av sju ledamöter avgavs.[155]

Debatten i första kammaren, som inleddes av statsrådet Wohlin, blev mycket omfattande. Förutom inledaren yttrade sig inte mindre än 23 skilda talare, däribland statsminister Lindman och utrikesminister Trygger. Sammanlagt 34 debattinlägg levererades. Efter avslutad överläggning lade kammaren memorialet till handlingarna.[156]

Debatten i andra kammaren, som även inleddes av statsrådet Wohlin, blev inte mycket mindre omfattande. Förutom inledaren yttrade sig 16 talare, däribland statsminister Lindman. Antalet debattinlägg blev 22. Kammaren beslöt efter votering att lägga memorialet med gillande till handlingarna.[157]

Ifrågavarande debatt har betecknats som "i en klass för sig bland den senaste tidens dechargedebatter."[158] Den fick som nämnts politiska konsekvenser för statsrådet Wohlin, vilket dock icke inträffade förrän efter ytterligare en aktion i kamrarna några dagar senare.

Interpellationer och enkla frågor

Den kontroll riksdagen utövar genom interpellationer och enkla frågor är liksom konstitutionsutskottets granskning i första hand inriktad på statsrådens ämbetsåtgärder. I något högre grad än vad som gäller för konstitutionsutskottets granskning, torde dock riksdagen genom interpellations- och frågeinstituten ha möjlighet till en viss indirekt granskning rörande de statliga bolagens

[154] Ibid., s. 17.
[155] Ibid., s. 18 ff.
[156] FK prot. nr 36/1929, s. 26 ff.
[157] AK prot. nr 43/1929, s. 45 ff.
[158] Brusewitz A: Statsrådets ansvarighet, Sveriges riksdag, bd 15, s. 422.

verksamhet. Denna granskning, som således sker genom vederbörande statsråd, begränsas dock av, att statsrådet — såsom tidigare framhållits — själv avgör om och i vilken utsträckning han vill besvara en interpellation eller en fråga.

I tabell 18 redovisas de interpellationer och besvarade enkla frågor rörande de statliga bolagens verksamhet, som förekommit t. o. m. år 1956.

TABELL 18. **Interpellationer och enkla frågor.**

Riksdag och nr	Företag	Framställd av	Ämne	Riksdagsprotokoll	Antal debattinlägg	Antal talare
Interpellationer						
1910 A:20	AB Vin- & spritcentralen	Hr Lithander	Monopoliseringen av vinhandeln	AK 36:45 68:22	8	5
1923:13	Kungl. teatrarna	Hr Starbäck	Åtgärder för en utrednings verkställande och för avhjälpande av förefintliga brister vid Kungl. Teaterns ledning	AK 20:62	—	—
1926:13	AB Vin- & spritcentralen AB Svenska tobaksmonopolet	Hr Lithander	Huruvida under 1926 års lagtima riksdag vore att förvänta proposition ang. åvägabringande av en statlig revision av AB Vin- & spritcentralen och AB Tobaksmonopolet	AK 6:2 19:1	4	3
1929:24	AB Jordbrukarbanken	Hr Hansson	Ifrågasatta åtgärder beträffande Jordbrukarbanken	AK 36:11 36:12	7	7
1932:8	AB Radiotjänst	Hr Lindhagen	Den svenska rundradions ställning till världsproblemets språkfråga m. m.	FK 32:81 48:2	6	5
1933:8	Kungl. Teatrarna	Hr Lundquist	Dramatiska teaterns ekonomiska förvaltning	AK 4:97	—	—
1933:30	AB Svenska tobaksmonopolet	Hr Spångberg	AB Tobaksmonopolets centraliseringssträvanden	AK 43:2 52:12	2	2
1935:19	AB Svenska tobaksmonopolet	Hr Lithander	Beredande av hjälp åt personer i misär på grund av redan införda monopol	AK 19:2 42:2	11	6

forts.

TABELL 18 a. (forts.)

Riksdag och nr	Företag	Framställd av	Ämne	Riksdags-protokoll	Antal debatt-inlägg	Antal talare
1936:34	Loussavaara—Kiirunavaara AB	Hr Hagberg	De hos LKAB anställda gruvarbetarnas löner	AK 35:61	—	—
1942:27	AB Svenska tobaks-monopolet	Hr Henriksson	Av Tobaksmonopolet vidtagna leveransinskränkningar	AK 8:3 12:12	3	3
1944:45	AB Radiotjänst	Fru Rydh Munch af Rosenschöld	En förbättrad kortvågssändning från Sverige	AK 11:19 14:8	7	5
1945:19	AB Svenska tobaks-monopolet	Hr Lindblom	En av Tobaksmonopolet företagen rabattsänkning	FK 11:5	—	—
1945:42	AB Statens skogsindustrier	Hr Löfgren	Pensionsförhållandena för de hos AB Statens skogsindustrier anställda arbetarna	AK 5:2 15:1	6	4
1945:82	AB Svenska tobaks-monopolet	Hr Henriksson	Tobaksmonopolets behandling av konsumentkooperativa affärer såsom kunder i jämförelse med dess behandling av övriga återförsäljare av tobaksvaror	AK 14:31 18:1	2	2
1948:80	AB Aerotransport	Hr Lager	Arbetskonflikt vid AB Aerotransport	AK 9:59	—	—
1948:126	AB Aerotransport	Hr Wistrand	AB Aerotransports finansiella situation m. m.	FK 34:4	—	—
1949 H:151	Frejabolaget	Hr Holmberg	Företagens inskränkning av Frejabolagets gruvdrift i Koskullskulle	AK 26:14 28:4	9	4
1950:17	Svenska lastbil AB	Hr Eskilsson	Utvidgning av Svenska lastbils AB:s verksamhet m. m.	FK 18:165 24:67	5	3

forts.

TABELL 18 b. (forts.)

Riksdag och nr	Företag	Framställd av	Ämne	Riksdagsprotokoll	Antal debattinlägg	Antal talare
1951:73	AB Radiotjänst	Hr Svensson i Ljungskile	Viss överenskommelse rörande Radiotjänst vid krig eller krigsfara m. m.	AK 20:13 25:149	8	3
1952 H:112	Svenska skifferolje AB	Hr Sjölin	Vissa spörsmål rörande Svenska skifferolje AB	AK 25:19 30:43	4	2
1952 H:116	AB Statens skogsindustrier	Fru Sandström	AB Statens skogsindustriers verksamhet	AK 27:54 32:52	10	3
1953:4	AB Radiotjänst	Hr Sten	De religiösa radioprogrammen	FK 5:11 10:9	4	3
1953:5	AB Radiotjänst	Hr Bengtsson	Förhindrande av ovederhäftig radioutsändning	FK 7:6 10:12	13	7
1953:14	AB Radiotjänst	Hr Gustafsson i Borås	Utformningen av bestämmelserna om Radiotjänsts programverksamhet såvitt angår publicering av namn i vissa fall m. m.	AK 1:22 10:8	12	8
1953 H:18	AB Radiotjänst	Hr Håstad	AB Radiotjänsts kortvågssändningar	AK 25:34 32:77	2	2
1954:8	AB Radiotjänst	Hr Bengtsson	Riktlinjer för rundradioverksamheten	FK 7:95 21:29	5	3
1955:10	AB Statens skogsindustrier	Hr Helmer Persson	Skogsindustriernas förstatligande	FK 10:30	—	—
1955:28	Loussavaara—Kiirunavaara AB	Hr Hagberg i Stockholm	Frågan om förvärv åt staten av Trafik-AB Grängesberg-Oxelösunds aktier i Loussavaara-Kiirunavaara AB	AK 3:6 8:12	8	2
1955:46	AB Statens skogsindustrier	Hr Magnusson	Vissa upplysningar rörande AB Statens skogsindustriers inköp av aktier i AB Äng manufakturverk	AK 11:55 16:146	48	16

forts.

TABELL 18 c. (forts.)

Riksdag och nr	Företag	Framställd av	Ämne	Riksdagsprotokoll	Antal debattinlägg	Antal talare
1956:38	AB Atomenergi	Frk Höjer	Lämpligheten av att representanter för läkarkåren deltager i konferenser rörande atomenergiens fredliga användning	AK 1:37 4:4	2	2
Enkla frågor						
1939:27	AB Radiotjänst	Hr Leffler	Styrelsens för AB Radiotjänst ansvarighet för företagens verksamhet och programmen för utsändningen	AK 12:9	2	2
1940 U:22	AB Svenska tobaksmonopolet	Hr Lithander	Tobakshandlarnas ersättning för försäljning av varor från Tobaksmonopolet	AK 15:2	4	2
1943:13	Svenska spannmåls AB	Hr Nilsson i Gönigegården	I anledning av Svenska spannmåls AB:s vägran att godtaga av vissa lantbrukare i vanliga brev gjorda hembud av beslagtagen potatis	AK 13:8	2	2
1945:14	AB Svenska tobaksmonopolet	Hr Hagberg i Malmö	Av tobaksmonopolet företagen sänkning av vissa rabattsatser	AK 12:3	2	2
1946:1	Samtliga bolag	Hr Wistrand	Snabbare publicering av statliga bolags bokslut m. m.	FK 7:10	2	2
1955:48	Norrbottens järnverk AB	Hr Cassel	En teknisk-ekonomisk utredning av Norrbottens järnverk AB	AK 22:9	4	2
1956:24	Loussavaara—Kiiriunavaara AB	Hr Löfroth	Avskrivningsreglerna för det statliga Loussavaara—Kiirunavaara AB	AK 14:5	2	2

VI

SAMMANFATTNING

De organisatoriska formerna för den i statlig regi bedrivna affärsmässigt inriktade verksamheten har utgjort ett problem under praktiskt taget hela den tid dylik verksamhet förekommit. Till stor del sammanhänger detta med svårigheten att avgränsa de rent affärsmässiga aspekterna på verksamheten inom ett statligt företag från de mera allmänt samhällsbetonade. Den debatt som förekommit har sålunda i stor utsträckning gällt frågan hur en organisationsform borde vara beskaffad, som kunde tillgodose de affärsmässiga aspekterna i önskvärd grad utan att de mera samhällsbetonade aspekterna därför eftersattes.

Den debatt som här åsyftas har i Sverige i huvudsak förts i anslutning till något eller några statliga företags inrättande eller fortsatta verksamhet. Däremot är den debatt rörande de statliga företagens ställning och organisation i allmänhet som förekommit relativt begränsad. Detta torde emellertid i och för sig vara föga överraskande eftersom de affärsmässiga aspekternas betydelse relativt andra målsättningar för företaget i viss mån varierar från företag till företag på ett sätt som gör det tveksamt, om en enda organisationsform kan tänkas tillgodose behoven i samtliga fall.

Utmärkande för den debatt som förts är vidare att man till en början ansett att det av de affärsmässiga aspekterna på verksamheten föranledda kravet på större effektivitet bäst skulle kunna tillgodoses genom partiella reformer av de berörda företagens ställning och organisation. Vittnesbörd härom utgör de affärsdrivande verken, som successivt genom partiella reformer givits en friare ställning inom förvaltningen än den, som tillkommer andra förvaltningsorgan.

I och för sig skulle dylika reformer väl kunna ges en sådan utformning och omfattning, att de tillgodoser uppkommande och med hänsyn till de avvägningar, som nyss antytts godtagbara behov av ökad rörelsefrihet för berörda företag. I praktiken har dock önskvärda reformer i vissa fall visat sig svåra att genomföra bl. a. på grund av de återverkningar, som befarats gentemot förvaltningen i övrigt. Man har då fått söka sig fram på andra vägar.

Ett betydelsefullt försök i detta avseende utgör socialiseringsnämndens förslag till ny organisationsform för statens järnvägar och domänverket. Huvud-

tanken i dessa förslag var, att förvaltningen skulle ske enligt särskilda för varje företag stiftade lagar. Principiellt påminner dessa förslag därigenom om den ordning som för närvarande gäller för bl. a. de engelska statsföretagen.

Socialiseringsnämndens förslag blev aldrig praktiskt förverkligade. Det på effektivitetskravet grundade behovet av större frihet har emellertid kvarstått för de affärsdrivande verken. I någon mån har detta behov tillgodosetts genom fortsatta partiella reformer. För nytillkommande statliga verksamhetsgrenar med affärsmässig inriktning har dock detta så gott som undantagslöst tillgodosetts, genom att man till organisationsform för verksamheten valt den från det enskilda näringslivet hämtade aktiebolagsformen. Detta har dock icke enbart skett för att tillgodose behovet av ökad rörelsefrihet utan i viss mån även för att tillgodose andra behov, såsom för att bereda enskilda personer och företag möjlighet att deltaga i verksamheten eller i syfte att markera en organisatorisk gräns mellan ifrågavarande verksamhet och statsförvaltningen i övrigt.

Vill man söka komma fram till en bedömning av aktiebolagsformens ändamålsenlighet som organisationsform för statlig affärsinriktad verksamhet har man att utgå från de grunder enligt vilka statsmakternas inflytande gentemot bolagen gör sig gällande. De viktigaste av dessa grunder är innehav av aktier, lagstiftning samt finansiella bidrag. Däremot är bolagen i motsats till exempelvis de affärsdrivande verken icke skyldiga att utan vidare följa de direktiv som Kungl. Maj:t kan lämna och ej heller att underkasta sig kontroll från statsmakternas sida på sätt som gäller för förvaltningen i övrigt.

Till följd av att grunderna för statsmakternas inflytande gentemot bolagen är annorlunda än de som gäller beträffande förvaltningen i övrigt blir också statsmakternas relationer till de statliga bolagen av annan karaktär än de relationer som råder i förhållande till andra förvaltningsorgan. Några speciella grundlagsstadganden som reglerar statsmakternas relationer till de statliga bolagen existerar icke. Vill man närmare studera dessa är man därför hänvisad till att med utgångspunkt från den i grundlagarna angivna funktionsuppdelningen mellan Kungl. Maj:t och riksdagen undersöka, på vad sätt statsmakternas ledning och kontroll av de statliga bolagens verksamhet i praktiken utövas.

Vad först beträffar statsmakternas åtgärder i rättsliga och finansiella frågor rörande bolagen gäller härvid som allmänt omdöme att formerna i stort sett överensstämmer med dem som gäller för andra förvaltningsorgan, t. ex. de affärsdrivande verken. Det är vidare av intresse att kunna konstatera att ett omfattande informationsmaterial rörande bolagen i samband med riksdagsbehandlingen föreläggs riksdagen och därmed även allmänheten. Odiskutabelt erbjuder detta material goda möjligheter till insyn i bolagens verksamhet från riksdagens och allmänhetens sida. Å andra sidan kan denna information givetvis i vissa fall utgöra en belastning för bolagens affärsmässiga verksamhet. Av

författarens undersökningar framgår vidare, att riksdagens ledamöter i samband med riksdagens behandling av dessa frågor relativt flitigt begagnar sina möjligheter att ge sin mening tillkänna rörande bolagens verksamhet och förvaltning. Att detta icke — eller i varje fall icke omedelbart — i så många fall resulterar i att utformningen av aktuella åtgärder påverkas får mera ses som ett resultat av arbetssättet hos riksdagen överhuvud taget än som en beträffande de statliga bolagen speciell omständighet. Av samma skäl torde det heller icke vara överraskande att beslut, som innebär avslag å ett av Kungl. Maj:t framlagt förslag, endast i undantagsfall förekommer.

Statsmakternas fortlöpande ledning av de statliga bolagens förvaltning utövas i första hand i samband med bolagsstämman. Denna har i skilda sammanhang karaktäriserats som en till övervägande grad formell institution, vilket bl. a. ansetts sammanhänga med att staten på grund av aktiebolagslagens stadganden endast kan representeras av en person. Det för vissa bolag praktiserade förfarandet att upplåta en del av aktierna till enskilda med inlösningsrätt för staten torde icke kunna betraktas som en naturlig lösning på detta problem. Icke heller torde representantskapet i AB Aerotransport utgöra en sådan lösning, då dess ledamöter endast intar en rådgivande funktion i förhållande till ombudet för statens aktier.

Det förhållandet att bolagsstämman i de statliga bolagen liksom i många enskilda tenderat att bli en till övervägande grad formell institution innebär emellertid icke att statens inflytande gentemot företagsledningen är begränsat. Det är i stället snarast ett tecken på att detta inflytande uövas på andra vägar. Dessa vägar sammanhänger emellertid med det sätt, varpå staten formellt låter sig representeras på bolagsstämman i statliga aktiebolag. Av särskild betydelse är härvid dels valet av ombud, dels de instruktioner som reglerar ombudets handlande.

Beträffande de under departementen och vattenfallsstyrelsen hörande bolagen utses statens ombud på bolagsstämman av Kungl. Maj:t. Härvid utses regelmässigt den departementschef under vilkens departement bolaget sorterar. Som regel uppträder dock departementschefen ej själv på bolagsstämman utan utser i sitt ställe en honom underställd departementstjänsteman att fullgöra uppdraget. Beträffande de under järnvägsstyrelsen hörande bolagen utses en tjänsteman hos styrelsen.

Förfarandet att utse en departementstjänsteman eller en underordnad tjänsteman hos ifrågavarande verk till statens ombud på bolagsstämman i ett statligt bolag syns kunna leda till vissa konsekvenser, vilka kan förefalla vara mindre tillfredsställande. Då en departementstjänsteman förordnas som ombud för statens aktier kan han på bolagsstämman komma att besluta i ett ärende vars fortsatta handläggning förutsätter beslut av Kungl. Maj:t och vilket han

då har att bereda eller föredraga. I vissa dylika fall har sålunda förekommit att vederbörande, då bolagsstämman behandlat ärendet, deklarerat att hans ställningstagande icke finge anses föregripa Kungl. Maj:ts kommande prövning. Då en underordnad tjänsteman hos ett ämbetsverk såsom ombud för statens aktier på bolagsstämman i ett helstatligt aktiebolag har att bevilja ansvarsfrihet för styrelsens ledamöter, bland vilka verkschefen ingår blir resultatet närmast att verkschefen beviljar sig själv ansvarsfrihet i vad som gäller funktionen som styrelseledamot i ett under verket hörande bolag.

De instruktioner, som reglerar ombudets handlande har uteslutande varit muntliga. Detta gäller såväl för det fall att Kungl. Maj:t utsett departementschef och denne i sin tur en tjänsteman i departementet att såsom ombud för statens aktier bevista en bolagsstämma i ett statligt bolag, som då en verkschef gett motsvarande uppdrag till en honom underställd tjänsteman.

Det förhållandet att skriftliga och formellt fastställda instruktioner för ombudet saknas, gör att tveksamhet kan uppstå rörande uppdragets räckvidd. Detta framträder beträffande de under handelsdepartementet hörande bolagen genom de underhandskontakter som äger rum mellan departementet och ifrågavarande bolag. Oavsett om dessa kontakter kommer till stånd på departementets eller vederbörande bolags initiativ blir resultatet otvivelaktigt vägledande för de beslut, som fattas av vederbörande bolagsstyrelse.

Ur saklig synpunkt är ifrågavarande kontakter mellan staten — aktieägaren och bolagen visserligen i och för sig naturliga. De torde också ha motsvarighet inom åtskilliga privata industrikoncerner. Det är emellertid tveksamt om den till departementschefen av Kungl. Maj:t lämnade fullmakten att själv eller genom den han i sitt ställe utser utöva rösträtt för statens aktier vid bolagsstämma i ett statligt bolag även avser åtgärder mellan bolagsstämmorna. Vid bedömandet av denna fråga bör man dock ta hänsyn till den skillnad i praxis som föreligger mellan finans- och handelsdepartementen vid Kungl. Maj:ts förordnande av ombud. Medan chefen för finansdepartementet erhåller ny fullmakt för varje särskild bolagsstämma gäller förordnandet för chefen för handelsdepartementet fortlöpande år från år. Sistnämnda förhållande gör att åtminstone vissa åtgärder mellan bolagsstämmorna kan anses vara av beskaffenhet att utgöra en förberedelse för kommande bolagsstämma och därigenom utgöra en del av departementschefens uppdrag att uppträda som ombud för statens aktier.

Oavsett hur det förhåller sig härmed torde man kunna konstatera att frånvaron av skriftliga direktiv i varje fall leder till svårigheter att granska ombudets åtgärder och utkräva ansvar för desamma. Detta förhållande har också — i varje fall vid ett tillfälle — påtalats inom konstitutionsutskottet vad beträffar Kungl. Maj:ts förordnande av ombud.

Ifråga om statsmakternas kontroll av de statliga bolagen framträder skillnaden emellan bolagens ställning och den som andra förvaltningsorgan intar även relativt starkt. På grund av bolagens rättsligt fristående ställning äger riksdagens och Kungl. Maj:ts särskilda kontrollorgan icke utan speciella stadganden i respektive bolagsordningar befatta sig med deras verksamhet, utan denna granskas i de flesta fall liksom beträffande andra aktiebolag blott genom de i regel på bolagsstämman utsedda revisorerna. Begränsningen i statsmakternas — och därvid särskilt riksdagens kontrollmöjligheter har emellertid utgjort en politisk stridsfråga under större delen av den tid de statliga bolagen existerat. Å ena sidan har från konstitutionella utgångspunkter hävdats att en utsträckt kontroll är naturlig och berättigad med hänsyn till att bolagen utövar statlig verksamhet och tillkommit eller arbetar på grund av finansiella och andra åtgärder från statens sida. Å andra sidan har hävdats att en dylik utsträckning av statsmakternas kontroll skulle verka effektivitetshämmande på bolagens verksamhet.

Om man vill komma fram till ett allmänt omdöme om aktiebolagsformens ändamålsenlighet som organisationsform för statlig affärsinriktad verksamhet torde man till en början kunna konstatera, att det önskvärda måttet av rörelsefrihet väl kan tillgodoses i denna organisationsform, även om rörelsefriheten för några bolag på grund av speciella åtgärder är mera begränsad än för andra. Den insyn i bolagens verksamhet, som erhålles i samband med riksdagsbehandlingen av vissa frågor rörande bolagen, kan visserligen i en del fall betraktas som ett hinder för verksamheten. Man kan dock ej göra gällande att denna insyn mera generellt behöver utgöra en begränsning av rörelsefriheten, eftersom möjlighet alltid finns att kommunicera informationer om bolagen under hand till ett riksdagens utskott. För övrigt torde det med hänsyn till den speciella naturen hos ägaren till ett statligt företag och de särskilda i författningen angivna former, enligt vilka han har att utforma och giva tillkänna sin vilja rörande företagets verksamhet och förvaltning överhuvud taget vara tveksamt, om effektivitetskravet beträffande ett sådant företag kan drivas lika långt som ifråga om de flesta enskilda företag.

Användningen av aktiebolagsformen för statlig verksamhet har emellertid medfört vissa konstitutionella problem. På grund av att speciella grundlagsstadganden därom saknas, kan i första hand den frågan uppställas huruvida riksdagen eller Kungl. Maj:t gentemot bolagen bör framstå som talesman för ägaren, dvs i sista hand svenska folket.

För det första alternativet talar riksdagens makt över statens finanser och det förhållandet, att riksdagen genom riksbanken och riksgäldskontoret i vissa avseenden själv utövar kontroll över dessa. Tekniskt sett skulle det heller icke vara omöjligt för riksdagen att genom t. ex. ett speciellt utskott eller en full-

mäktigeinstitution utöva statens funktion som aktieägare gentemot bolagen på så sätt, att vederbörande organ fick utgöra bolagsstämma i samtliga statliga aktiebolag. Ifrågavarande ordning, som givetvis förutsätter grundlagsändringar och ändringar av aktiebolagslagen, skulle samtidigt utgöra en lösning på problemet att åstadkomma en breddning av bolagsstämman i syfte att denna även skall framstå som ett reellt beslutande organ.

De statliga bolagen är emellertid trots den speciella organisationsformen att betrakta som en del av statens förvaltning. Ledningen av denna är enligt grundlagarna en angelägenhet som uteslutande ankommer på Kungl. Maj:t, som dock har att iakttaga vissa bestämda former för ledningens utövande och även måste underkasta sig den granskning därav i efterhand, vilken riksdagen genom särskilda kontrollorgan kan utöva. Det torde därför vara riktigt att det såsom hittills skett är Kungl. Maj:t som från statens sida gentemot bolagen framstår som talesman för ägaren. Å andra sidan synes en konsekvens härav bli, att såväl formerna härför som riksdagens kontrollmöjligheter också bör anknytas till vad som gäller för statens förvaltning i allmänhet. Härvid har bolagsformen medfört problem, vilka ännu framstår som olösta.

Problemen rörande Kungl. Maj:ts fortlöpande ledning av bolagens förvaltning framträder särskilt i samband med utseendet av statens ombud på bolagsstämman. Det torde emellertid ej vara omöjligt att finna en lösning härpå, utan att man för den sakens skull behöver befara att effektiviteten i bolagens verksamhet eftersättes. Om Kungl. Maj:t vid förordnandet av statens ombud på bolagsstämman fastställer skriftlig instruktion för uppdraget skulle större klarhet vinnas om ombudets åligganden och befogenheter gentemot bolaget, samtidigt som möjlighet skulle vinnas för konstitutionell kontroll av ifrågavarande ämbetsåtgärd från departementschefens sida. Någon ändring i sak beträffande dennes ställning i förhållande till bolaget skulle en sådan instruktion däremot inte behöva innebära. Beträffande de under vissa verk hörande bolagen syns det riktiga vara att Kungl. Maj:t i samtliga fall utser ombudet för statens aktier i stället för, som nu i vissa fall sker, en verksstyrelse. Härigenom undvikes det tidigare nämnda förhållandet, att verkschefen själv i realiteten beviljar sig ansvarsfrihet vad beträffar funktionen som styrelseledamot i ifrågavarande bolag.

Problemet om en utsträckning av statsmakternas kontroll torde däremot vara svårare att lösa. Otvivelaktigt skulle en sådan utsträckning i vissa lägen kunna få en effektivitetshämmande verkan. Vad frågan till stor del gäller är uppenbarligen att åstadkomma en lämplig avvägning mellan effektivitetskravet och det konstitutionella rättssäkerhetskravet. Att göra denna avvägning torde emellertid ligga utanför ramen för denna avhandling.

ENGLISH SUMMARY

The Public Enterprises of Sweden are of two different types: Agencies with special facilities and state owned Joint stock companies. The agencies are parts of the Civil Service. Their organization and their liberty of action are regulated by administrative regulations in the same way as ordinary agencies, but they have special facilities in the field of personnel and in economical matters. The state owned companies are regulated by the common company law and the state exercises its influence mainly as a shareholder and through financial support. Some of the state owned companies are, however, under additional control from special laws of a monopolistic character, as in the case e. g. with the tobacco monopoly.

Organized as agencies are the state railways, the state power production, the telecommunication service, the postal services and the administration of the state owned forests. Most of the other Public Enterprises are organized as state owned companies. Today you can find about 30 fullowned public companies and a dozen part owned ones. Most of them are working in the fields of Industry and Transport, but there are also banking companies and companies dealing with the wholesale of tobacco and alcohol, lottery and bookmaking, broadcasting and television. Most of the companies have been founded or bought by the State after 1930. A good deal of them are in some way connected with the social, economical and military needs which arose during the Second World War.

Because the company form is supposed to constitute more liberty of action for the board of directors than it is the practice to allow the agencies, the choice of the company form of administration may mainly be seen as a result of a desire to get the best conditions of efficiency. The problems which the author has investigated are how far the administration of the companies formally and informally is influenced by the State, and in what forms the state influence is exercised.

In the Swedish constitution there are no special paragraphs dealing with the relations between the Government and Parliament on one hand and the state

owned companies on the other hand. The starting point in the author's investigations has therefore been to find out how Parliament and the Government exercise their ordinary functions in questions concerning the state owned companies. The functions to be investigated are the legislative and budget functions, the current leadership and the control. Hereby is to be noticed that the companies are organizationally distributed beetween ministries of finance, commerce, communication, agriculture and culture. There are also some companies for which the state leadership and control is mainly exercised by an agency. The most important ones of these agencies are the state railway board and the state power board.

Concerning the legislative and the budget functions the author's investigations show that the relations with the companies are mainly the same as in the case of the Public Enterprises which are organized as agencies. It is to be noticed that the members of Parliament are given a good deal of information about the companies in the Parliament's readings of legislative and budget bills. This information may of course not always be good for the business relations of the companies. It is also to be noticed that members of Parliament rather frequently use their rights to announce their opinions on matters concerning the state owned companies, even if this fact does not very often result in any immediate action by the State against the companies. This is, however, more a result of Parliamentary working methods on the whole than a special fact concerning the state owned companies. It is therefore not surprising that Parliament very rarely rejects a proposal concerning the companies.

The current leadership of the administration of the state owned companies is primarily exercised in connection with the shareholders' meeting. This institution has been looked upon by the Public as a mainly formal one. One of the reasons for this is said to be connected with the fact that because of the principles stated in the company law a shareholder may be represented on the shareholders' meeting by one person only.

However, the fact that the shareholders' meeting in the state owned companies as in several private ones is a mainly formal institution, does not mean that state influence against the state owned companies is limited. It does only mean that the state influence has to be exercised in other forms. These forms are, however connected with the forms for appointment of the state's representative on the shareholders' meeting. Most important in this is the election of the representative and the instructions given to him.

For the companies which organizationally are under the ministries and under the state power board the State's representative is appointed by cabinet decision. For the companies under the state railway board the State's representative is appointed by the railway board itself. In the first case a

member of the cabinet is always formally appointed, but in practice he always appoints an undersecretary, permanent secretary or other officer in the ministry concerned to take over for him. In the case of the state railway board there is always a principal officer on the board who is appointed. The President of the railway board is not usually appointed because he is usually elected President of the board of directors in the different companies.

The instructions to the representatives have up to now always been non-written ones. This fact constitutes an uncertainity about the purport of the representative's authority which is specially to be noticed in the informal contacts between the ministry of commerce and the companies under this ministry. Whether or not these informal contacts are desired by the ministry or by a company, there is no doubt that they are guiding for the decisions of the board of directors in the company.

From a practical point of view these contacts are undoubtably natural. They also presumably take place in most business companies. From a legal point of view there may, however, be some doubt if the representative's authority also includes the giving of instructions *between* the shareholders' meetings. In judging this question one ought, however, to notice that there is a difference in practice between the ministries concerning the appointment of the representative. In the case of the ministry of finance there is a new appointment at every shareholders' meeting but in the case of the ministry of commerce the representative is appointed for an unlimited number of shareholders' meetings. It is therefore probable that at least some steps in the last case are to be looked upon as preparations for a coming shareholders' meeting. In any case there is no doubt that the lack of written instructions makes it difficult to check that the representative has used his power in a proper way.

Concerning the control system there are big differences beetween the companies and the Civil Service. An agency in the Civil Service is controlled by special auditors appointed by Parliament and by special controlling bodies belonging to the Civil Service. The companies are for the most part only controlled by auditors appointed by the shareholders' meeting. Over the question of the control of the state owned companies a political battle has been raging during most of the companies' existence. From a constitutionel point of view some people have wanted the Parliament auditors to be given the right to investigate the administration of the state owned companies. On the orther hand there have been other people who have said that such control would not be good for the administrational efficiency of these companies.

The author's main opinion concerning the use of the company form for the administration of Public Enterprises is that this form constitutes a real liberty of action for the board of directors and that this form of organization may

therefore be suited to Public Enterprises, for which the aspect of efficiency is specially important. On the other hand the use of the company form has resulted in constitutionel problems which have not yet been solved. These problems are connected with the lack of written instructions to the state representative at the shareholders' meeting and with the question of the most proper forms of control of the administration of the companies.

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

Viktigare lagar och andra författningar, avtal, koncessioner o. dyl.

Lag 14 sept. 1944 om aktiebolag.
Lag 14 sept. 1944 angående införande av nya lagen om aktiebolag.

Lag 14 juni 1946 om hypoteksaktiebolag.
Lag 31 mars 1955 om bankrörelse.

Lag 11 juni 1943 angående statsmonopol å tillverkning och import av tobaksvaror.
Avtal 28 maj 1954 angående utövandet av statens tobaksmonopol.

K rusdrycksförsäljningsförordning 26 maj 1954.
Avtal 24 juni 1954 mellan staten och AB Vin- & spritcentralen (ändringar 22 september 1955).
Avtal 11 november 1954 angående godkännande av Detaljhandelsbolaget för rusdrycker AB såsom sådant detaljhandelsbolag, som avses i 13 § rusdrycksförsäljningsförordningen den 26 maj 1954.
Avtal 30 december 1957 angående godkännande av Sveriges centrala restaurang AB såsom sådant restaurangbolag, som avses i 40 § 3 mom., rusdrycksförsäljningsförordningen.

K lotteriförordning 19 maj 1939.
K resolution 27 november 1953 angående tillstånd för Svenska penninglotteriet AB att under åren 1954—1963 driva penninglotterirörelse.
K resolution 30 juni 1958 angående tillstånd för AB Tipstjänst att under tiden 1 juli 1958—30 juni 1963 anordna vadhållning i samband med tävlingar.

Lag 28 maj 1886 angående stenkolsfyndigheter m. m.
KF 22 maj 1922 om luftfart.
Lag 3 maj 1946 om radioanläggningar m. m.
Överenskommelse 14 juni 1947 mellan Kungl. Maj:t och AB Radiotjänst angående rundradions programverksamhet (ändringar 1 oktober 1953).
Lag 1 juni 1956 om rätt att utvinna atomenergi m. m. (atomenergilag).

Reglemente 27 januari 1922 för Kungl. Dramatiska teatern.
K Instr 20 juni 1924 för de av Kungl. Maj:t utsedda ledamöterna i styrelsen för AB Vin- & spritcentralen.

K Instr 30 juni 1943 för de av Kungl. Maj:t förordnade ledamöterna i styrelsen för AB Svenska tobaksmonopolet.
K Instr 27 mars 1931 för den av Kungl. Maj:t förordnade jourhavande revisorn i AB Svenska tobaksmonopolet.
K Instr 24 april 1931 för den av Kungl. Maj:t förordnade jourhavande revisorn i AB Vin- & spritcentralen.

KK 11 juni 1948 angående skyldighet att till statens sakrevision avgiva redogörelse för användningen av statsunderstöd.
KK 3 juni 1949 angående skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar och upplysningar m. m.

Viktigare riksdagstryck

Mot AK nr 95/1943 (ang. nya lönebestämmelser för chefsbefattningarna vid de affärsdrivande verken), statsutsk. utl. nr 39, FK prot. nr 9, AK prot. nr 9.
Mot FK nr 311/1950 (ang. utredning om ökade befogenheter för statens affärsdrivande verk), statsutsk. utl. nr 224, FK prot. nr 32, AK prot. nr 32.
Mot FK nr 28/1951 och AK nr 41/1951 (tryckt i AK, ang. allsidig utredning rörande de statliga företagsformerna), statsutsk. utl. nr 194, FK prot. nr 33, AK prot. nr 33, Rskr nr 365.

Prop nr 90/1905 (ang. statens vattenfallsverk), Rskr nr 185.
Prop nr 159/1908 (ang. statens vattenfallsverk), Rskr nr 9.
Prop nr 45/1920 (ang. statens vattenfallsverk), statsutsk. utl. nr 75/1920, Rskr nr 189/1920.
Prop nr 1/9 pt 125/1926 (ang. statens reproduktionsanstalt), Rskr nr 75.
Prop nr 109/1926 (ang. riksförsäkringsanstalten), Andra särsk. utsk. utl. nr 1, FK prot. nr 38, AK prot. nr 39, Rskr nr 346.
Prop nr 180/1943 (ang. försvarets fabriksverk), Rskr nr 319.
Prop nr 262/1945 (ang. luftfartsverket), Rskr nr 392.

Prop nr 176/1948 (ang. AB Aerotransport), statsutsk. utl. nr 94, Rskr nr 188.
Prop nr 120/1956 (ang. AB Oljetransit), statsutsk. utl. nr 77, Rskr nr 201.
Prop nr 113/1957 (ang. Luossavaara-Kiirunavaara AB), statsutsk. utl. nr 112, Rskr nr 296.
Prop nr 117/1957 (ang. AB Statens skogsindustrier), statsutsk. utl. nr 111, Rskr 295.

Mot FK nr 228/1936 och AK nr 515/1936 (ang. formen för åvägabringande av beslut om införande av monopol), KU utl. nr 32, FK prot. nr 20, AK prot. nr 20; FK prot. nr 8/1937, AK prot. nr 7/1937, Rskr nr 17.

Mot AK nr 301/1933 (ang. förbud för riksdagsledamöter att inneha avlönade uppdrag hos statliga monopolbolag; gäller även det närmast följande), andra kammarens femte tillf. utsk. utl. nr 2, AK prot. nr 25.
Mot FK nr 274/1935 och AK nr 479/1935, första kammarens första tillf. utsk. utl. nr 2, andra kammarens fjärde tillf. utsk. utl. nr 2, FK prot. nr 16, AK prot. nr 18.
Mot AK nr 509/1936, andra kammarens fjärde tillf. utsk. utl. nr 3, AK prot. nr 15.

Mot AK nr 196/1922 (ang. revisionsfrågan; gäller även det närmast följande), KU utl. nr 13, FK prot. nr 32, AK prot. nr 37, Rskr nr 166.
AK prot. nr 6/1926, AK prot. nr 19.
Mot FK nr 145/1929, bevillingsutsk. bet. nr 5, FK prot. nr 13, AK prot. nr 16.
Prop nr 195 och 196/1930, Mot FK nr 312 och 313, Mot AK nr 496, 497, 499, 500, 503, 504, 505 och 506, bevillingsutsk. bet. nr 20 och 21 samt 26 och 27, FK prot. nr 29 och 33, AK prot. nr 31 och 34, Rskr nr 258 och 259.
Riksdagens revisorers berättelse över den år 1927 av dem verkställda granskningen, Del I, statsutsk. utl. nr 90/1928, FK prot. nr 27, AK prot. nr 30, Rskr nr 190.
Riksdagens revisorers berättelse över den år 1929 av dem verkställda granskningen, Del I, statsutsk. utl. nr 80/1930, FK prot. nr 22, AK prot. nr 23, Rskr nr 175.
Riksdagens revisorers berättelse över den år 1932 av dem verkställda granskningen, Del I, statsutsk. utl. nr 105/1933, FK prot. nr 39, AK prot. nr 42, Rskr nr 276.
Mot FK nr 52/1939 och AK nr 136/1939, statsutsk. utl. nr 232, FK prot. nr 37, AK prot. nr 37, Rskr nr 376.
Prop nr 164/1943, statsutsk. utl. nr 114, Rskr nr 227.
Mot AK nr 373/1944, statsutsk. utl. nr 149, FK prot. nr 20, AK prot. nr 20, Rskr nr 331.
Mot FK nr 6/1945 och AK nr 11/1945, statsutsk. utl. nr 208, FK prot. nr 29, AK prot. nr 32, Rskr nr 516.
Riksdagens revisorers berättelse över den år 1946 av dem verkställda granskningen, Del I, statsutsk. utl. nr 128/1947, FK prot. nr 23, AK prot. nr 23, Rskr nr 329.
Riksdagens revisorers berättelse över den år 1949 av dem verkställda granskningen, Del I, statsutsk. utl. nr 177/1950, FK prot. nr 21, AK prot. nr 21.
Riksdagens revisorers berättelse över den år 1950 av dem verkställda granskningen, Del I, statsutsk. utl. nr 174/1951, FK prot. nr 24, AK prot. nr 24.
FK prot. nr 27/1952, FK prot. nr 14/1953.

KU mem nr 42/1921 (anmärkning mot ledamot av statsrådet; gäller även det närmast följande), FK prot. nr 40, AK prot. nr 47.
KU mem nr 29/1926, FK prot. nr 36, AK prot. nr 37.
KU mem nr 19/1927, FK prot. nr 29, AK prot. nr 30.
KU mem nr 22/1929, FK prot. nr 31, AK prot. nr 38.
KU mem nr 12/1935, FK prot. nr 28, AK prot. nr 30.

KU mem nr 22/1922 (reservationsvis framfört yrkande; gäller även det närmast följande).
KU mem nr 16/1947.
KU mem nr 24/1949.
KU mem nr 8/1956.
KU mem nr 14/1957.

Utredningar och andra arbeten, som berör eller behandlar frågan om statens företagsformer

Betänkande i fråga om inrättande av ett institut för medellång och långfristig kreditgivning åt företag inom näringslivet, SOU 1934:7.
Betänkande med förslag ang. åtgärder för spannmålsodlingens stödjande, SOU 1935:1.

Utredning och förslag angående rundradion i Sverige, SOU 1935:10.
Statslotteriutredningen, Betänkande med förslag rörande svenskt penninglotteri, SOU 1937:4.
PM med förslag till organisation av de allmänna restaurangbolagens verksamhet (RD prot. 1945, Saml. 1, Nr 199 Bih).
Betänkanden angående rundradion i Sverige. Dess aktuella behov och riktlinjer för dess framtida verksamhet, SOU 1946:1.
Handeln med olja, SOU 1947:14.
Utredning om AB Aerotransport (ABA), avgiven av statens sakrevision den 17 nov. 1947 (stencil).
Betänkande med förslag om inrättande av en statlig affärsbank, SOU 1949:13.
Betänkande med förslag till lag om trafikförsäkring m. m., SOU 1949:26.
Televisionen i Sverige, SOU 1954:32.
Frågan om statsinlösen av stamaktierna i LKAB, SOU 1955:9.
Frågan om fortsatt samarbete mellan staten och TGO i LKAB. Förslag till överenskommelser avgivna av särskilt tillkallad förhandlingsdelegation, SOU 1956:9.
Omorganisationen av Luossavaara-Kiirunavaara aktiebolag. Betänkande avgivet av organisationskommittén för LKAB. Mars 1956 (stencil).

Förslag rörande riksstatens uppställning jämte därmed sammanhängande ämnen, avgivet i oktober 1910 av inom Kungl. Finansdepartementet tillkallade sakkunniga (Bih. till riksdagens protokoll 1911, saml. 2, avd 2, bd 5).
Betänkande och förslag angående statens järnvägars ekonomi avgivet av den av Kungl. Maj:t den 19 juni 1919 tillsatta kommisionen (statsbaneekonomikommissionen) Del 1 och 2, Stockholm 1921.
Statens järnvägar som allmänt affärsverk. Utlåtande och förslag av socialiseringsnämnden, SOU 1924:30.
Monopolkontrollutredningens betänkande angående anordnandet av den statliga kontrollen av aktiebolaget Vin- & Spritcentralens verksamhet, SOU 1928:4.
Monopolkontrollutredningens betänkande angående anordnandet av den statliga kontrollen av aktiebolaget Svenska tobaksmonopolets verksamhet, SOU 1928:27.
Domänverkets omfattning, uppgifter och organisation. Utredning och förslag av socialiseringsnämnden, SOU 1930:8.
Socialiseringsproblemet, I Allmänna synpunkter, SOU 1936:7.
Statligt kaffemonopol, SOU 1936/10.
Socialiseringsproblemet, II Hushållsräkningens problem och faktorer, SOU 1937:1.
PM med utredning och förslag rörande bolagsdrift vid vissa försvarsväsendet tillhöriga industrianläggningar (1942 års militära bolagsutredning) Stockholm 1942 (stencil).
Betänkande om inrättande av en sakrevision, SOU 1942/57.
Betänkande angående statens järnvägars organisation, Del 1 Den centrala ledningen, SOU 1948:13.
Betänkande av 1948 års revisionsutredning om riksdagens revisorers och statens sakrevisions granskningsrätt rörande statskontrollerade aktiebolag, avl. den 14 mars 1949 (stencil).
Betänkande angående statens järnvägars organisation, Del 2 Lokalförvaltningen och biltrafiken m. m., SOU 1949:61.
Betänkande angående tyskgruvorna och centralorgan för gruvärenden, SOU 1950:2.
Betänkande angående omorganisation av apoteksväsendet i riket m. m., SOU 1951:34.

Bestämmelser och praxis rörande statens budget. Redogörelse avgiven av 1948 års budgetutredning, SOU 1952:45.
Demokratin inom statsförvaltningen samt De samhälleliga företagsformerna (Betänkande avg. till SAP:s 19:e kongress 1952) Stockholm 1952.
Protokoll Sveriges socialdemokratiska arbetarepartis 19:e kongress i Stockholm 1952, Stockholm 1952.
Tersman R: Statsägda aktiebolag i Sverige, Statliga företagsformer I, SOU 1956:6 (cit. Statsägda bolag).
Håstad E. m. fl.: Statsägda företag i utlandet, Statliga företagsformer II, SOU 1956:24.
Statens reproduktionsanstalt. Betänkande avgivet av 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna, Statliga företagsformer III, SOU 1956:59.
Örlogsvarvens organisation m. m. Betänkande med förslag avgivet av 1953 års örlogsvarvsutredning, SOU 1957:9.
Tillverkningen av bakteriologiska och virologiska preparat. Betänkande av särskilt tillkallad utredningsman den 25 mars 1957 (stencil).
Statens vattenfallsverk. Betänkande med förslag från 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna. Statliga företagsformer IV, SOU 1957:26.
Kling H.: PM angående förhållandet mellan domänverket och Aktiebolaget statens skogsindustrier. Stockholm 1957 (stencil, avtryckt i prop nr 117/1957).

Akselsson L.: Om statliga företagsstyrelser, Balans 5/1954.
Brodd A.: Företagsformer i utländska statsföretag, Från Departement och nämnder 19/1956.
Brodd A.: Statliga företagsformer i utlandet, Tiden 8/1956.
Brodd A.: Statens reproduktionsanstalt föreslås bli aktiebolag, Från Departement och nämnder 1/1957.
Christenson C.: Odemokratisk bolagsstyrelse, Dagens Nyheter den 11 januari 1958.
De Geer G.: Varför inte aktiespara i statsföretag? Ekonomen 10/1957.
Granholm A.: Företagsformerna vid statens affärsverk, Tiden 4/1946.
Grafström E.: Statens företagsformer, skäl för bolagsformer, Teknisk tidskrift 1958, s. 581 ff.
Grym G.: Pressdebatten kring Norrbottens järnverk, Statsvetenskaplig tidskrift 2—3/1957.
Gårdstedt B.: Den statliga företagsamheten, Tiden 8/1948.
Ewerth E. G.: Skall statens affärsverk ombildas till aktiebolag? Industritjänstemannen 11/1952.
Henrikson A.: Måste det vara aktier? Ekonomen 11/1957.
Henrikson A.: Staten som företagare, Fackföreningsrörelsen 29—30/1952.
Håstad E.: Statliga företagsformer i utlandet, Arbetsgivaren nr 20/1956.
Johansson A.: Ledning och kontroll av statsägda företag, Tiden 5/1953.
Kellgren N.: Hur betalas statens arbetare? Tiden 9/1948.
Källenius S.: Statens företagsformer. De olösta frågorna, Teknisk tidskrift 1958, s. 584 ff.
Källenius S.: Statliga aktiebolag, Svenska Dagbladet den 10 december 1957.
Källenius S.: Statsföretagen och aktiebolagsformen, Ekonomen 6/1958.
Landström S.-S.: De statliga aktiebolagen, Fackföreningsrörelsen 40/1956.
Lundberg A. S.: Affärsverk och aktiebolag, Tiden 3/1950.
Lunde H.: Företagsformen — ett aktuellt problem, SVT-bladet 6/1958.
Marcus M.: Organisationen av statskontrollerade affärsföretag i Sverige, Bil 6 till Be-

tänkande angående omorganisation av apoteksväsendet i riket m. m. SOU 1951:34, s. 609 ff.
Nyström E. G. V.: Statliga och kommunala bolag, Förv.rättsl.tidskr. 1939, s. 147 ff.
Petrén G.: De statliga företagsformerna, Juristnytt 18/1957.
Ragnå N.: De statliga företagsformerna, Tiden 1/1950.
Ragnå N.: Samhället — mönsterarbetsgivaren, Tiden 2/1953.
Sandström R.: Hur sköts de statliga bolagen? Balans 3/1956.
Sandström R.: Insyn i statsbolagen, Stockholms-Tidningen den 4 april 1956.
Sandström R.: Kontrollen över statens bolag, Balans 2/1957.
Sundén O.: Varför går statliga bolag sämre? Sunt förnuft 6/1957.
Svennegård C.: Demokratien inom statsförvaltningen och samhällsföretagen, Tiden 10/1951.
Tersman R.: Vattenfall föreslås bli aktiebolag, Från Departement och nämnder 11—12/1957.
Tersman R.: Statsägda aktiebolag, En kartläggning i samband med utredningen om statliga företagsformer, Från Departement och nämnder 4/1956.

Stats- och rättsvetenskapliga arbeten m. m.

Alexanderson N.: Justitieombudsmannen, Militieombudsmannen, Tryckfrihetskommittén, Sveriges riksdag bd 16, Stockholm 1935.
Brusewitz A.: Statsrådets ansvarighet, Sveriges riksdag bd 15, Stockholm 1938.
Författningsutredningen II: Regeringsarbetet, SOU 1958:14.
Grundlagarnas bestämmelser om budgeten m. m. Betänkande avgivet av 1950 års budgeträttskommitté, SOU 1954:40.
Hellström G.: Krisår och krisorganisationsproblem (i Svenska Lantmännens riksförbund 1905—1955) Stockholm 1955.
Herlitz N.: Grunddragen av det svenska statsskickets historia, 4 uppl., Stockholm 1952.
Herlitz N.: Riksdagens finansmakt, Sveriges riksdag bd 12, Stockholm 1934.
Hesslén G.: Riksdagens revisorer, Sveriges riksdag bd 16, Stockholm 1935.
Malmgren R.: Riksdagen och lagstiftningen, Sveriges riksdag bd 14, Stockholm 1934.
Malmgren R.: Sveriges författning I—II, Malmö 1941—52 (cit Malmgren I resp. Malmgren II).
Malmgren R.: Sveriges grundlagar och tillhörande författningar. Med förklaringar. 7:e uppl. utg. av Fahlbeck E. och Sundberg H. G. F., Stockholm 1957.
Meijer H.: Kommittépolitik och kommittéarbete, Lund 1956 (Akad. avh.)
Nordenstam A.: Hur regeringen arbetar, Statsvetenskaplig tidskrift 1957, s. 245 ff.
Petrén G.: Justitieombudsmannens uppsikt över förvaltningen, Förv.rättsl. tidskr. 2/1953.
Tingsten H.: Den svenska socialdemokratiens idéutvecklingen I, Stockholm 1941 (cit Tingsten I).
Tingsten H.: Studier rörande ministerstyrelse, Uddevalla 1928.
Tingsten H.: Utredning angående införandet av ett dagordningsinstitut, SOU 1935:21.
Tingsten H.: Utskottsväsendet, Sveriges riksdag bd 11, Stockholm 1934.
Undén Ö.: Juridik och politik, Stockholm 1927.

Akselsson L.: Om skillnaden mellan statligt och enskilt. Reflexioner kring Gunnar Heckschers bok, Balans 2/1952.

Hammarskjöld B.: Riksdagsdirektiv och förvaltningsmyndigheternas ämbetsutövning, Förv.rättsl. tidskr. 1939 s. 180 ff.
Heckscher G.: Byråkratin i nutida svenskt samhällsliv. Föredrag vid Industriförbundets årsmöte den 26 april 1949, Industriförbundets meddelanden 4/1949.
Heckscher G.: Statligt och enskilt, Balans 3/1952.
Heckscher G.: Svensk förvaltning som föremål för statsvetenskaplig forskning, Statsvetenskaplig tidskrift 1950, s. 42 ff.
Heckscher G.: Svensk statsförvaltning i arbete, Stockholm 1952.
Hesslén, G.: Den svenska förvaltningen, Stockholm 1948.
Petrén T.: Domstolar, departement och ämbetsverk, Stockholm 1953.
Svennegård C.: Medborgarrepresentanter i förvaltningsmyndigheter, Förv.rättsl. tidskr. 2/1951.
Sörndal O.: Byråkratismen i statsförvaltningen. Några drag i den parlamentariska debatten efter 1905, Statsvetenskaplig tidskrift 1945, s. 383 ff.
Sörndal O.: Formerna för fattande av beslut i de centrala ämbetsverken. En översikt över utvecklingen efter 1809, Statsvetenskaplig tidskrift 1943, s. 279 ff.
Tersman R.: Effektivitet i offentlig förvaltning, Balans 2/1956,

Fahlbeck E.: Förvaltningsrättsliga studier 1—2, Stockholm 1938—41.
Fahlbeck E.: Offentlig förvaltning genom enskilda, Statsvetenskaplig tidskrift 1940 s. 1 ff (ingår även i Förvaltningsrättsliga studier, del 2).
Herlitz N.: Föreläsningar i förvaltningsrätt 1—3.
1. Inledning till förvaltningsrättens studium, Stockholm 1937.
2. Den offentliga förvaltningens organisation, 2. uppl., Stockholm 1948 (cit. Föreläsningar II).
3. Förvaltningsrättsliga plikter, Stockholm 1949.
Herlitz N.: Förvaltningsförfarandet, SOU 1946:69.
Herlitz N.: Svensk stats- och förvaltningsrättslig forskning under 50 år (ingår i Minnesskrift utgiven av Juridiska fakulteten i Stockholm vid dess femtioårsjubileum 1957) Stockholm 1957.
Strömberg H.: Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare, Lund 1949 (Akad. avh.)
Sundberg H. G. F.: Allmän förvaltningsrätt, Stockholm 1955.
Tarjanne T.: Några nya former av förvaltningsverksamhet, Nord.adm.tidskr. 1937, s. 151 ff.
Westman E. G.: Behövs särskild lagstiftning för kommunala aktiebolag? Svenska stadsförbundets tidskrift 11/1957.
Westman E. G.: Kommunal förvaltning genom aktiebolag, Förv.rättsl.tidskr. 4/1954.

Stenbeck E., Wijnbladh M., Nial H.: Aktiebolagslagen jämte dithörande författningar med förklaringar. 3. uppl. Stockholm 1956.
Riksräkenskapsverkets årsbok 1958, Stockholm 1958.
Statistisk årsbok för Sverige 1957, Stockholm 1957.
Svenska aktiebolag. Aktieägarens uppslagsbok, Ekonomisk handbok 1957—1958, Stockholm 1957.

Arbeten, som behandlar de statliga företagens utveckling och verksamhet

Forssell N.: Svenska postverkets historia, Del 1 och 2, Stockholm 1936.

Marcus M.: Postverket, SOU 1926:4.
Svenska Telegrafverket, Historisk framställning utg. av Kungl. Telegrafstyrelsen.
Bd 1, Heimbürger H.: Det statliga telefonväsendet 1881—1902, Göteborg 1931.
Bd 2, Heimbürger H.: Det elektriska telegrafväsendet 1853—1902, Göteborg 1938.
Bd 3, Risberg N. J. A.: Den optiska telegrafens historia i Sverige 1794—1881, Göteborg 1938.
Bd 4, Heimbürger H.: Telefon, Telegraf och Radio 1903—1920, Göteborg 1953.
Marcus M.: Telegrafverket, kort översikt av dess utveckling, ekonomi och organisation, SOU 1925:39.

Statens järnvägar 1856—1906, Historisk-Teknisk-Ekonomisk beskrivning utg. av Kungl. Järnvägsstyrelsen, Del 1 och 2, Stockholm 1906.
Statens järnvägar 1906—1931, Minnesskrift utg. av Kungl. Järnvägsstyrelsen, Del 1 och 2, Stockholm 1931.
Statens järnvägar hundra år, Minnesskrift utg. av Kungl. Järnvägsstyrelsen med anledning av statens järnvägars 100-årsjubileum 1.12.1956, Stockholm 1956.
Marcus M.: Statens järnvägar, kortfattad översikt av deras tillkomst, ekonomi och organisation, SOU 1924:22.

(Domänstyrelsen): Domänverket, Stockholm 1955.
Andersson G.: Sveriges allmänna skogar, deras tillkomst, tillstånd och avkastning, Stockholm 1926.

(Kungl. Vattenfallsstyrelsen): Kungl. Vattenfallsstyrelsen 1909—1934, En återblick på tjugofem års verksamhet, Stockholm 1934.
(Kungl. Vattenfallsstyrelsen): Statens Vattenfallsverk 1928—1938, Stockholm 1939.
(Kungl. Vattenfallsstyrelsen): Statens Vattenfallsverk under fyra decennier, 2. uppl. Stockholm 1948.
Lübeck S.: Sveriges vattenkrafttillgångar och kraftproduktion, SOU 1924:39.

Ekerot G. A. V.: Aktiebolaget Svenska tobaksmonopolet, studier och anteckningar (Ur Svenska industriella verk och anläggningar) Stockholm 1924.
Marcus M.: Det svenska tobaksmonopolet 1915—1922, SOU 1924:15.
Munte C. A., Hellner J. och Vasseur C. E. E.: Minnesskrift utg. med anledning av Svenska Tobaksmonopolets tjugofemåriga verksamhet den 1 juni 1940, Stockholm 1940.
Tobaksmonopolet AB Svenska. AB Svenska tobaksmonopolet och Sveriges tobakshandlares riksförbund, Stockholm 1921.

Bratt I.: En riksdagsdebatt om spritcentralen, Stockholm 1926.
Marcus M. och Lyberg E.: Aktiebolaget Vin- & spritcentralen 1917—1942, Stockholm 1942.

Rosenborg E.: Stockholms Allmänna Restaurant Aktiebolag, En tioårshistorik, Stockholm 1925.
Rosenborg E.: Stockholms Allmänna Restaurant Aktiebolag, Åren 1926—1930, Stockholm 1931.
Rosenborg E.: Stockholms Allmänna Restaurant Aktiebolag, Åren 1931—1935, Stockholm 1935.

Sara, Stockholmsdistriktets allmänna restaurang Aktiebolag, 1936—40 jämte återblick på åren 1915—40, Stockholm 1940.

Marcus M.: Restaurangbolaget i Göteborg, 1921—1946, Göteborg 1946.
Marcus M.: Restaurangbolaget i Malmö, 1922—1947, Malmö 1947.
Marcus M.: Restaurangbolaget i Östergötland 1922—1947, Norrköping 1947.

Danielsen N.: Om Norrbottens järnverk Aktiebolag, En analys, Balans 1/1954.
N. J. A., Norrbottens Järnverk Aktiebolag Luleå, Luleå 1951.
Jönsson J. E.: En finansiell skandal. Historien om Norrbottens Järnverk, Stockholm 1946.
Åström C. B.: Norrbottens järnverk och dess framtidsplaner. Föredrag vid Härnömässan i Luleå 1947, Luleå 1947.

Svanström R.: Stockholm-Roslagens Järnvägar 1885—1915, Stockholm 1916.
Stockholm-Rimbo Järnvägs AB. Data och händelser från 50-årsperioden 1885—1935, Stockholm 1936.
Stockholm-Rimbo Järnvägs AB. Data och händelser 1936—1949, Stockholm 1950.

Aktiebolaget Tipstjänst 10 år, En minnesskrift, Stockholm 1944.
Aktiebolaget Tipstjänst 15 år, Stockholm 1949.

På säkra vingar. 20 års lufttrafik 1924/1944 AB Aerotransport, Stockholm 1944.

Andersson L. O.: Statlig bränsleproduktion ur skiffer och torv. Fackföreningsrörelsen 14—15/1958.
Andersson L. O.: S J dotterbolag, Fackföreningsrörelsen 43/1957.
Andersson L. O.: Sveriges Centrala Restaurang AB. Fackföreningsrörelsen 22/1958.
Bergman C.: De statliga monopolföretagen. Fackföreningsrörelsen 51—52/1957.
Brodd A.: Norrbottens järnverk. Fackföreningsrörelsen 48/1957.
Brodd A.: Statens skogsindustrier. Fackföreningsrörelsen 19/1957.
Brynielsson H.: AB Atomenergi — organisation och verksamhet. Teknisk Tidskrift 4/1952.
Gårdstedt B.: Luossavaara-Kiirunavaara AB:s organisation. Från Departement och nämnder 7/1956.
Henrikson A.: LKAB. Fackföreningsrörelsen 41/1957.
Ivestedt R.: Sveriges Kreditbank. Fackföreningsrörelsen 6/1958.
Linder G.: Nya Systemaktiebolagets verksamhet. Från Departement och nämnder 11/1958.
Steenhoff R.: Svensk fabrikation av röntgenfilm och röntgenpapper. Teknisk Tidskrift 2/1943.

s. 83
På näst sista raden står "till- och avsätta ämbetsmän". Skall vara "tillsätta och entlediga ämbetsmän".

s. 96, not 102
I noten står "Enligt avskrifter av i handelsdepartementet förvarade avskrifter av — — —". Skall vara "Enligt i handelsdepartementet förvarade avskrifter av — — —".

s. 98,
sista stycket, fjärde raden. Orden "och adelsmöte" skall utgå.

s. 102, not 16
Nothänvisningen skall rätteligen stå i slutet av föregående mening. I noten skall orden "bl. a." utgå.

Pris kr. 20: 50